

N. 9/SSRRCO/RQ/15



REPUBBLICA ITALIANA

La

**CORTE DEI CONTI**

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte, Raffaele SQUITIERI
e composte dai magistratiPresidenti di sezione

Pietro DE FRANCISCIS, Mario FALCUCCI, Adolfo T. DE GIROLAMO, Angelo BUSCEMA, Ennio COLASANTI, Enrica LATERZA, Gaetano D'AURIA, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO;

Consiglieri

Fulvio M. LONGAVITA, Giovanni COPPOLA, Marco PIERONI, Anna Maria LENTINI, Mario NISPI LANDI, Enrico FLACCADORO, Vincenzo PALOMBA, Giacinto DAMMICCO, Cinzia BARISANO, Luigi PACIFICO, Luisa D'EVOLI, Paola COSA, Natale A.M. D'AMICO, Francesco TARGIA, Clemente FORTE, Donatella SCANDURRA, Luca FAZIO, Alessandra SANGUIGNI, Giuseppe M. MEZZAPESA, Laura D'AMBROSIO, Stefania PETRUCCI, Salvatore TUTINO.

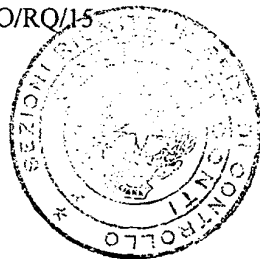
VISTI il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni nonché la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO l'art. 4 del DL 23.10.1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20.12.1996, n. 639;

VISTO l'art. 17, comma 9 della legge 31 dicembre 2009, n. 196;

UDITO, nell'adunanza del 22 maggio 2015, il relatore Cons. Clemente Forte;

N. 9/SSRRCO/RQ/15



DELIBERA

la “Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio-aprile 2015”.

La presente relazione è corredata dai seguenti allegati:

- 1) elenco delle leggi ordinarie e dei decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre;
- 2) oneri finanziari indicati dalle leggi ordinarie e dai decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre;
- 3) quadro riassuntivo delle modalità di copertura degli oneri riferiti a leggi ordinarie e decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre;
- 4) schede analitiche degli oneri e delle coperture finanziarie per singolo provvedimento legislativo.

IL RELATORE

IL PRESIDENTE

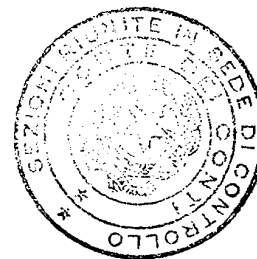
Depositato in segreteria in data **27 MAG. 2015**

PER COPIA CONFORME ALL' ORIGINALE
DALLA SEGRETARIA DELLE SEZIONI
RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO
ROMA, **5 GIU. 2015**

IL DIRIGENTE

IL DIRIGENTE

DOTT. SSA Maria Laura Iorio



1. Considerazioni generali

1.1. La legislazione del quadrimestre

Nel periodo gennaio-aprile sono state pubblicate diciannove leggi, di cui nove aventi ad oggetto la ratifica di trattati internazionali, cinque recanti la conversione di decreti-legge e cinque d'iniziativa parlamentare. Risultano entrati in vigore anche otto decreti legislativi.

Come di consueto, gli effetti finanziari da ascrivere a ciascuna legge ordinaria (ivi compresi, a partire da questa Relazione, i decreti legislativi) vengono dettagliatamente riportati nelle singole schede concernenti la quantificazione degli oneri e le relative modalità di copertura. In particolare, per ogni provvedimento legislativo viene riportata una scheda che indica oneri e coperture, con una corrispondenza diretta quando la norma reca una propria compensazione: in caso di copertura complessiva riferita a più norme o priva dell'indicazione nelle singole disposizioni di riferimento (ovvero nelle Relazioni tecniche), vengono riportati i due riepiloghi senza corrispondenza. Si ha in tal modo un quadro complessivo e al contempo analitico della portata finanziaria di ciascun provvedimento legislativo e di quella della singola norma, con la relativa copertura di dettaglio, quando indicata.

Sono altresì allegate tre tavole riepilogative, la prima contenente l'elenco delle leggi e dei decreti legislativi pubblicati nel periodo, la seconda il totale degli effetti in termini di competenza finanziaria riferito a tutti i provvedimenti legislativi che recano oneri, la terza il quadro riassuntivo delle modalità di copertura utilizzate da tali provvedimenti.

1.2. Sintesi dei profili metodologici

Dal punto di vista metodologico, le leggi entrate in vigore nel periodo considerato presentano profili non dissimili da quanto già rilevato negli ultimi anni, così come riassunto nell'Appendice alla Relazione quadrimestrale del periodo settembre-dicembre 2014.



In particolare, si registra la costruzione di norme, sotto il profilo della copertura posta su disponibilità di bilancio a legislazione vigente, i cui profili contenutistici e finanziari non vengono considerati innovativi dell'ordinamento, il che giustifica tale compensazione: è il caso, ad esempio, del decreto-legge n. 192, in materia di proroga di termini legislativi in scadenza. Si tratta di un fenomeno che concerne in particolare alcune tipologie d'intervento (come le proroghe di contratti ed incarichi), le quali pongono il problema di una maggiore trasparenza dei criteri di costruzione dei vari capitoli di spesa, tali da ispirarsi in molti casi anche al principio della legislazione invariata, diverso da quello della legislazione vigente.

Come osservato in riferimento alle singole disposizioni, il fenomeno è anche da ricondurre alla tendenza delle amministrazioni, tale da riflettersi sulla struttura del bilancio, ad avvalersi poco dello strumento del fondo speciale, che invece costituisce l'istituto che consentirebbe di costruire in maniera più rigorosa la struttura dei capitoli, individuando più nitidamente con autonoma evidenza la quota di risorse preordinata alla copertura di successivi provvedimenti legislativi onerosi. In assenza di ciò, la composizione complessiva dei documenti contabili appare meno ispirata di quanto sarebbe necessario alla doverosa esigenza di trasparenza in ordine alla distinzione tra effetto dell'ordinamento in vigore, da un lato, ed innovazioni legislative, dall'altro. Si tratta peraltro di distinzione che comunque la legge cd. "rinforzata" n. 243 del 2012 ripropone, nell'ambito della futura legge unificata di bilancio, e che è possibile ad ogni modo ritenere immanente nell'ordinamento stante la conferma dell'obbligo di copertura di cui al comma terzo del nuovo art. 81 Cost., in termini di divieto di peggioramento di uno *stock* dato e costituito appunto dagli effetti dell'ordinamento in vigore.

Un ulteriore progresso andrebbe realizzato - pur all'interno del notevole impegno in atto da parte del Governo per ampliare e migliorare l'offerta informativa - in riferimento ai documenti forniti nel corso del processo legislativo, sotto il versante in particolare dell'eshaustività delle Relazioni tecniche. Infatti, mentre in alcuni casi (come per esempio, per gli oneri di cui alle missioni internazionali) viene fornito un dettaglio estremamente minuzioso, in altri casi - e per lo più in riferimento



ad emendamenti approvati nel corso dell'*iter* parlamentare — dette Relazioni si risolvono in brevi affermazioni apodittiche oppure non forniscono elementi sufficienti per un giudizio sulla plausibilità ovvero per una ricostruibilità delle quantificazioni offerte. Il fenomeno probabilmente è anche da ricondurre non solo ai tempi e alle modalità con cui si svolge l'*iter* legislativo, ma pure all'insoddisfacente apporto delle amministrazioni di merito, sulle quali incombe l'obbligo di predisporre il documento, spettando al Ministero dell'economia e delle finanze solo quello di effettuarne una verifica.

Si registrano poi, nel periodo considerato, in riferimento per lo più ad emendamenti approvati, fattispecie di coperture a valere su spese rimodulabili, il che configura così un ricorso a risorse la cui riducibilità non risulta sempre né ricostruibile né giudicabile, con conseguenze sulla sostenibilità della copertura. Oltretutto, si fa rinvio in tal modo a mezzi di bilancio, il che non è consentito se non riducendo espressamente autorizzazioni legislative di spesa, sulla base della legge di contabilità ed in coerenza con il principio della legislazione vigente, secondo le osservazioni dianzi sviluppate. E' il caso ad esempio del decreto-legge n. 7 (norme antiterrorismo e missioni internazionali), alle cui osservazioni di dettaglio si fa qui rinvio.

Sempre in riferimento al decreto-legge n. 7, trova conferma una copertura, come quella sui residui, il cui utilizzo dovrebbe essere armonizzato con le esigenze di cassa insite nella tenuta dei saldi complessivi, ancorché nella fattispecie si tratti di importi modesti.

Permane il fenomeno, già segnalato in analoghe circostanze, relativo all'ampliamento delle garanzie a carico dello Stato: si tratta di una decisione i cui contorni finanziari per lo più non sono noti in riferimento alla singola disposizione (ne manca in qualche caso la quantificazione intesa come limite massimo) ed i cui presumibili riflessi sul bilancio dello Stato, almeno per la quota prevedibilmente escutibile, dovrebbero essere sottoposti allo scrutinio di copertura, in base ai criteri dettati dalla giurisprudenza costituzionale, non essendo sufficiente al riguardo il mero rinvio agli appositi capitoli obbligatori in essere nello stato di previsione del



Ministero dell'economia e delle finanze, che dovrebbero essere dimensionati sulla legislazione vigente. In materia è comunque opportuno ricordare - sul piano generale - che il DEF 2015 fa presente che “al 31 dicembre 2014 le garanzie concesse dallo Stato sono ammontate a circa 43,1 miliardi, pari al 2,7 per cento del PIL, con un calo significativo di 55,6 miliardi” e che, comunque, come già rilevato in analoghe circostanze, l'entità delle garanzie medesime costituisce, in base alla normativa eurounitaria, uno degli elementi di cui tener conto nella valutazione del percorso di rientro in materia di debito e quindi di relativa sostenibilità, ora - si ricorda - principio costituzionale sulla base del primo comma dell'art. 97.

Prosegue il ricorso - ad esempio, ad opera dei decreti-legge nn. 3 (cd. “*Investment Compact*”) e 4 (in materia di versamenti IMU) - ad una forma di copertura (l'utilizzo dei fondi alimentati dall'operazione di riaccertamento dei residui di cui all'art. 49 del decreto-legge n. 66 del 2014) su cui sono state espresse, nel passato, osservazioni soprattutto sotto il profilo dell'impossibilità di una ricostruzione della dimensione complessiva dell'operazione: si tratta di osservazioni che si possono ora ritenere superate, essendo stati emanati i decreti di attuazione della norma, il che crea la reale possibilità da parte del Parlamento di disporre di un quadro completo dell'operazione di riaccertamento in corso e delle relative sistemazioni sul piano contabile.

Continua a presentarsi il fenomeno dell'utilizzo di fondi (anche in conto residui) per finalità di investimento, ma la cui copertura era stata a suo tempo preordinata mediante l'emissione di debito aggiuntivo nel presupposto che ciò fosse ammissibile trattandosi di “eventi eccezionali” ovvero di “fattori rilevanti”, il cui verificarsi è disciplinato dall'ordinamento eurounitario e conseguentemente da quello interno, a partire dalla citata legge n. 243 del 2012. E' il caso, ad esempio, del decreto-legge n. 1, in materia di sostegno agli interventi per l'ILVA di Taranto, e del decreto-legge n. 3 (cd. “*Investment Compact*”). E' da osservarsi sul punto che risorse coperte con le descritte modalità di carattere eccezionale vengono utilizzate per finalità diverse, con affievolimento della coerenza di queste ultime rispetto agli scopi originari cui erano state preordinate le risorse.



Altro fenomeno da segnalare è la mancata previsione — in qualche caso — delle clausole di salvaguardia a fronte di oneri pur ragionevolmente solo valutati, ma non delimitati con un tetto di spesa. Ciò avviene per ipotesi di modesto rilievo finanziario, ma anche per provvedimenti di maggiore portata, come il d.lgs. n. 22, alle cui considerazioni di dettaglio si fa rinvio per i rilevanti aspetti metodologici connessi sostanzialmente alla difficoltà di risoluzione dei risvolti finanziari in presenza di normative la cui valenza è legata a numerose variabili non sempre preventivabili, con le relative conseguenze sul piano dell'utilizzo dei vari strumenti contabili.

Anche in materia di contabilità speciali e di gestioni fuori bilancio va rilevato che, mentre, da ultimo, la citata legge n. 243 del 2012 ne prevede il superamento per una riconduzione delle relative gestioni in bilancio, continuano a presentarsi casi di costituzione di nuove contabilità, anche se in ipotesi che si presentano non del tutto prive di giustificazione, avuto riguardo alla materia in esame. E' il caso ad esempio, di nuovo, del decreto-legge n. 1 del 2015, riguardante interventi per l'ILVA.

Come per l'omologa Relazione quadrimestrale riferita al periodo gennaio-aprile 2014, circa l'evoluzione dell'ordinamento contabile appare utile, anche nel 2015, un breve richiamo all'impostazione del DEF, in riferimento, in particolare, all'applicazione *in progress* di alcuni istituti della citata legge n. 243 del 2012 (e in particolare dell'art. 6, in tema di eventi eccezionali e scostamenti dall'obiettivo programmatico strutturale). Come nel 2014, le due questioni concernono: a) da un lato, i criteri per la ricorrenza dei presupposti per la presentazione o meno della Relazione, da approvare con maggioranza assoluta, di cui all'articolo 6 della legge n. 243 (in caso di eventi eccezionali in presenza dei quali si ritenga di doversi discostare dagli obiettivi programmatici, con la specificazione dell'entità e della durata dello scostamento e con la definizione di un piano di rientro che permetta di convergere verso l'Obiettivo di Medio Termine); b) dall'altro, le eventuali ricadute che dall'impostazione del DEF possono aversi sul regime delle coperture finanziarie di provvedimenti diversi da quelli di sessione.



Per il primo profilo (sub a), nel 2015 si registra la mancata presentazione della richiamata Relazione. Il motivo consiste presumibilmente nella conferma degli obiettivi programmatici dell'ottobre 2014, il che non farebbe ricorrere il presupposto della richiesta di autorizzazione particolare, ossia lo scostamento previsto dal citato art. 6 della legge n. 243 del 2012.

Venendo alla seconda questione (sub b), anche a tal riguardo può essere ribadito che una delle implicazioni delle scelte di politica “fiscale” attiene proprio al regime delle coperture finanziarie dei provvedimenti legislativi ordinari (diversi dagli strumenti di sessione) al verificarsi degli eventi eccezionali e della cd. “clausola delle riforme strutturali”, entrambi evocati già dal DEF 2014 per giustificare il percorso prescelto di convergenza verso gli obiettivi di finanza pubblica.

Nel 2015, alla luce degli obiettivi programmatici esposti nel DEF, è risultato consentito uno “spazio di manovra rispetto all’indebitamento tendenziale, anche in considerazione del particolare contesto macroeconomico”. L’utilizzo di tale spazio è oggetto di decisione discrezionale. Si può ribadire – per i profili qui considerati (coperture ammissibili in riferimento a provvedimenti legislativi non di sessione) - che sarà compito della futura legge ordinaria di contabilità disciplinare compiutamente la materia. Si conferma quindi la necessità di una sollecita approvazione di tale legge.

1.3. Giurisprudenza costituzionale

Particolare rilevanza assumono nel periodo considerato le due sentenze n. 10 e n. 70 adottate dalla Corte costituzionale, entrambe con riflessi sugli equilibri di finanza pubblica.

Trattasi di pronunce sussumibili nel novero delle cd. “sentenze di spesa”, in quanto foriere di oneri per il bilancio dello Stato e in relazione alle quali, ai sensi dell’art. 17, comma 13, della legge n. 196 del 2009, il Ministro dell’economia e delle finanze è chiamato a proporre una soluzione per regolare gli aspetti finanziari di una



legge al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81, quarto comma (ora terzo comma) della Costituzione, allorché riscontri che sentenze della Corte costituzionale siano suscettibili di determinare maggiori oneri, con pregiudizio per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Nel primo caso (sent. n. 10/2015), il parametro dell'equilibrio di bilancio è stato espressamente evocato dalla Corte per limitare – con una pronuncia dichiaratamente produttiva di effetti *ex nunc* – gli effetti di annullamento della disposizione caducata («addizionale» all'imposta sui redditi delle società, IRES, introdotta dall'art. 81, commi 16, 17 e 18, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008), consistenti nella perdita del gettito atteso.

Nel secondo caso (sent. n. 70/2015), si è avuta la conferma della tradizionale operatività del travolgimento *ex tunc* delle norme colpite da incostituzionalità (nella specie, art. 24, comma 25, del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 del 2011, in materia di blocco degli adeguamenti di trattamenti pensionistici).

2. Le singole leggi

Legge 27 febbraio 2015, n. 11, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative

Si tratta del consueto decreto-legge che alla fine dell'esercizio consente di prorogare una serie di termini in scadenza. Per sua essenza, dunque, il provvedimento non può che presentare una natura disomogenea.

Il testo iniziale del decreto-legge è risultato ampiamente modificato a seguito del passaggio parlamentare di conversione (nel corso della prima lettura presso la Camera dei Deputati). Sono state prodotte le consuete Relazioni tecniche, corredate dell'apposito allegato riepilogativo degli effetti sui tre saldi da parte della normativa.

Da esso si desume che il saldo è nullo nel primo anno (2015) e leggermente positivo nel secondo e nel terzo anno (per 40 e 23 milioni, rispettivamente, anche



sulla base della stima di cui al DEF 2015, confermativa del citato allegato) avuto riguardo a tutti i saldi considerati, come effetto netto di minori spese superiori alle minori entrate. La sostanziale parità di impatto per i tre saldi significa che il Governo annette un elevato coefficiente di realizzazione alle norme singolarmente considerate, almeno per gli aspetti finanziari.

In base alla risultanza di contabilità nazionale, in termini lordi l'effetto maggiore del provvedimento è riferito al primo esercizio (2015), per un importo pari all'incirca a 800 milioni di euro, che si riducono a 300 circa nel secondo anno e a poco più di 200 nel terzo anno: ciò appare coerente sia con la finalità del provvedimento che con la sua natura di decreto-legge. Gli oneri del primo anno sono in grandissima parte (82 per cento circa) concentrati nella sostituzione di una clausola di salvaguardia (art. 10, comma 9) già prevista a legislazione vigente e consistente nell'aumento delle accise, con un'entrata di tipo diverso (proventi dal rientro di capitali), il che dà luogo ad un'operazione con effetti compensativi sull'entrata. Altri oneri (120 milioni annui) sono connessi allo slittamento al 2018 dell'incremento dell'aliquota contributiva per i lavoratori autonomi titolari di posizione fiscale ai fini dell'IVA, iscritti nella gestione separata e che non risultino né appartenenti ad altre gestioni di previdenza obbligatoria, né pensionati (art. 10-bis, comma 1).

Le coperture derivano, oltre che (in prevalenza) dalla menzionata sostituzione di una clausola di salvaguardia a legislazione vigente, dall'utilizzo del Fondo interventi strutturali di politica economica (FISPE) e del fondo globale.

Si evidenziano alcuni problemi, alcuni dei quali di natura metodologica.

Atteso il contenuto del provvedimento, si ripropone un problema già evidenziato anche nelle Considerazioni generali: il più delle volte non si prevedono effetti finanziari connessi ad alcune proroghe in quanto le previsioni a legislazione vigente già ne sconterebbero gli effetti. E' il caso di numerose disposizioni che attengono alla proroga di facoltà assunzionali, per esempio, per lo più concentrate negli artt. 1, 6 e 7 (rispettivamente, nelle pubbliche amministrazioni in generale, in quella scolastica in particolare e in quella concernente il settore della sanità).



Si ripropone in tal modo il problema - che potrebbe costituire, anche in questo caso, un tema da affrontare con la futura legge di contabilità ordinaria - secondo cui la legislazione vigente viene spesso intesa come legislazione invariata, senza che di ciò venga data adeguata dimostrazione in assenza di una documentazione di dettaglio riferita alla costruzione della previsione di bilancio.

Sempre in materia di personale, il provvedimento in esame presenta anche il caso, già segnalato nel recente passato, di oneri la cui copertura viene rimessa all'ente territoriale interessato: così è per l'art. 1, comma 12-ter, che autorizza le Regioni a prorogare i contratti degli addetti alla protezione civile, con compensazione a carico dei rispettivi bilanci. Pur non ponendosi un problema di legittimità dello schema di copertura dal momento che la legge autorizza, ma non impone, di procedere alle proroghe in esame, non risulta però chiarita la coerenza della norma con i vincoli finanziari del comparto, anche se dovrebbe trattarsi di importi di portata limitata, ancorché di natura obbligatoria.

In molti casi si fa uso dello strumento dell'indicazione di un tetto di spesa, come per gli artt. 2-bis e 3, per i commi relativi ad interventi riguardanti la cassa integrazione guadagni. Si tratta di una tecnica che, quando utilizzata per ipotesi ragionevoli, i cui meccanismi di funzionamento risultino dunque coerenti con la *ratio* dell'istituto del tetto di spesa, costituisce uno strumento di garanzia ai fini del controllo dell'onere e dunque della tenuta dei saldi.

Per quanto riguarda il profilo delle coperture finanziarie, come ricordato nelle Considerazioni generali, risulta peraltro sostanzialmente superata l'esigenza, già segnalata nelle più recenti Relazioni trimestrali, ossia che, nell'utilizzare a copertura le riassegnazioni conseguenti al programma straordinario di riaccertamento dei residui passivi (art. 49 del decreto-legge n. 66 del 2014) - come è avvenuto anche nel caso di numerosi commi della legge di stabilità 2015 e per la copertura delle minori entrate di cui al comma 10-bis dell'art. 8 del provvedimento in esame (in materia di effetti fiscali connessi alla sospensione delle procedure di sfratto) - sarebbe stato utile disporre di un quadro complessivo dell'entità delle risorse in questione che si stanno evidenziando. Ciò in quanto, essendo stati emanati i relativi



decreti attuativi, è stato reso disponibile il quadro di risorse complessivo dell'operazione.

E' da ribadire il rilievo, contenuto nella precedente Relazione quadrimestrale in riferimento alla legge di stabilità per il 2015, in materia di clausole di salvaguardia modificate nel tempo (la materia è quella delle coperture con effetti indiretti degli oneri, connessi, nella fattispecie, all'emissione di nuovo debito per il pagamento dei debiti pregressi delle pubbliche amministrazioni). Nella legge di stabilità la fattispecie concerneva i decreti-legge n. 35 del 2013 e n. 66 del 2014, mentre, per il provvedimento in esame, si viene a modificare (con l'art. 10, comma 9) una clausola prevista per il 2015 in riferimento al decreto-legge n. 102 del 2013, prevedendo una nuova copertura in sostituzione e, contestualmente, un'ulteriore clausola di salvaguardia, ove la nuova fonte di risorse non si dovesse rivelare adeguata. La precedente copertura era prevista mediante aumento delle accise sui carburanti (sempre per il 2015); con il provvedimento all'esame si fa riferimento a parte delle maggiori entrate derivanti dal rientro dei capitali detenuti all'estero.

La natura di tale nuova entrata ha opportunamente giustificato la nuova clausola di salvaguardia, che fa riferimento alla possibilità, da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, di rideterminare, entro settembre, l'aumento della misura degli acconti ai fini dell'IRPEF e dell'IRAP (nonché delle accise per provvedere alla copertura anche degli effetti negativi conseguenti all'attivazione della stessa nuova clausola di salvaguardia, dal momento che l'incremento degli acconti produce minori entrate nell'esercizio successivo).

Dal descritto sovrapporsi di normative nel corso del tempo trova conferma il determinarsi di un quadro di ardua ricostruibilità e di insufficiente stabilità a proposito dell'esercizio di tali clausole, le cui caratteristiche, in base alla legge di contabilità, sono quelle dell'effettività e dell'automaticità, previste proprio per conferire certezza all'esigenza di copertura in caso di relativo sottodimensionamento rispetto all'onere, sulla base dell'avvenuta determinazione legislativa.

Nel merito delle coperture, poi, per la parte in cui esse consistono, come ricordato, nell'utilizzo delle maggiori entrate derivanti dal rientro dei capitali