

Corte dei Conti

Sezioni riunite in sede di controllo

Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-agosto 2009

(Arti.11 – ter, comma 6 della legge 5 agosto 1978, n. 468, introdotto dalla legge 23 agosto 1988, n. 362)

Premessa

Da tempo, come risulta anche dalle relazioni quadrimestrali delle Corte, si rileva la tendenza ad una progressiva riduzione del numero delle leggi approvate e, nel contempo, alla concentrazione della normativa di rilievo finanziario in pochissimi testi legislativi, nella quasi totalità costituiti da provvedimenti d'urgenza.

Nel quadrimestre maggio-agosto queste tendenze non risultano del tutto confermate: sono state infatti pubblicate trentotto leggi, quindici delle quali prevedono espressamente nuovi oneri. Di esse, soltanto due – ma in cui si concentra la gran parte degli oneri - traggono origine da provvedimenti d'urgenza: si tratta della legge n. 77 del 24 giugno, di conversione del DL n. 39 del 28 aprile relativo agli interventi per il sisma dell'Abruzzo, e della legge n. 102 del 3 agosto, di conversione del DL n. 78 del 1° luglio contenente la parte di manovra di bilancio attuata contestualmente alla presentazione del documento di programmazione economico-finanziaria. Per le osservazioni della Corte su entrambe si rinvia alle pagine che seguono.

Tra le leggi pubblicate è ricompresa la legge di assestamento del bilancio (n. 121 del 3 agosto) da cui risulta un rilevante peggioramento del saldo netto da finanziare (circa 37 miliardi): sulla specifica problematica si rinvia a quanto rappresentato nella relazione sul rendiconto 2008 e nell'audizione del 12 settembre 2008 presso la Commissione bilancio Senato.

In linea generale, per quanto riguarda la quantificazione degli oneri, le relazioni tecniche agli originari disegni di legge sono risultate spesso in gran parte superate per effetto delle numerose modifiche e, più ancora, delle ulteriori disposizioni introdotte in sede di discussione parlamentare. Si è tuttavia rilevata una frequente presenza di relazioni tecniche aggiuntive e di note integrative atte a fornire sufficienti chiarimenti su aspetti dubbi, oggetto di corrispondenti richieste da parte delle Commissioni competenti.

Per quanto riguarda le modalità di copertura, l'incidenza a carico dei fondi speciali continua ad essere marginale, in linea con la pressoché totale scomparsa dell'allocazione di risorse nelle corrispondenti tabelle della legge finanziaria. La copertura dei nuovi oneri viene pertanto affidata in piccola parte a nuove o maggiori entrate e soprattutto a diverse forme di riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, che peraltro in assoluta maggioranza si risolvono nel ricorso al Fondo per le aree sottoutilizzate e a quello per interventi strutturali di politica economica che, come è noto, hanno da tempo assunto l'impropria funzione di fondi di riserva.

Come di consueto, tutte le disposizioni di carattere oneroso aventi effetti sulla competenza e le relative modalità di copertura sono indicate nelle schede allegate alla presente relazione. Ad essa sono allegate inoltre quattro tavole riepilogative, la prima contenente l'elenco delle leggi pubblicate nel periodo, la seconda il totale degli oneri di competenza recati da ciascuna legge, la terza un quadro riassuntivo dei relativi mezzi di copertura, la quarta infine l'elenco dei decreti legislativi emanati nel periodo. Si formulano qui di seguito alcune osservazioni sulle leggi di maggior rilievo finanziario contenute nel periodo.

L'anticipo della manovra di bilancio

La Corte aveva salutato con favore l'orientamento inaugurato nello scorso esercizio della contestuale presentazione del DPEF e di una parte rilevante della manovra di bilancio, sia in quanto in tal modo la programmazione triennale sarebbe stata maggiormente vincolata a concrete modalità di attuazione, sia in quanto i tempi resi così disponibili avrebbero potuto essere utilizzati per l'esame di riforme di carattere ordinamentale che già il legislatore del 1999 aveva inteso, senza successo, svincolare dalla contestualità con le annuali manovre di bilancio. In tal modo era stata anche in sostanza prefigurata l'evoluzione normativa della nuova legge di contabilità. Il sopravvenire della crisi economico-finanziaria e la conseguente alterazione del quadro programmatico, nonché la necessità e l'urgenza di interventi settoriali, hanno impedito il pieno dispiegamento degli effetti positivi attesi dal nuovo orientamento. Le modifiche e le aggiunte apportate dalla legge n. 102 del 3 agosto, in sede di conversione del decreto legge originario (n. 78 del 1° luglio), pur numerose e rilevanti, non hanno provocato alterazioni sostanziali sui saldi, sui quali comunque gli effetti della manovra erano fin dall'inizio relativamente marginali per quanto riguarda il saldo netto da finanziare e totalmente nulli per quanto riguarda l'indebitamento netto.

A fronte di maggiori risorse nel quadriennio per un totale di 14,3 miliardi di euro e di nuovi impieghi per 13,4 miliardi, la correzione positiva del saldo netto da finanziare di competenza va da un minimo di 57 milioni nel 2009 ad un massimo di 626 nel 2010, mentre nei due anni successivi resta limitata rispettivamente a 179 e 95 milioni. Per quanto riguarda l'indebitamento netto, il saldo positivo tra risorse ed impieghi, pari entrambi a circa 17 miliardi, è di soli 7 milioni nel 2009, di 92 nel 2010 e di 99 in ciascuno degli esercizi 2011 e 2012.

Proprio in considerazione della sostanziale equivalenza tra risorse ed impieghi appare di particolare rilievo l'esame dell'effettiva copertura delle maggiori spese e delle minori entrate connesse alle disposizioni di maggior rilievo finanziario della legge e pertanto della congruità della valutazione delle connesse maggiori entrate e minori spese.

A tale proposito, per quanto riguarda specificamente il 2009, l'onere di maggior rilievo in termini di fabbisogno ed indebitamento (oltre la metà del totale: 2.250 milioni su 4.156) deriva dalla deroga al patto di stabilità interno disposta dall'art. 9-bis (esclusione dal saldo, per gli enti locali virtuosi, dei pagamenti in conto capitale effettuati entro il 31 dicembre 2009 per un importo non superiore al 4% dell'ammontare dei residui passivi in conto capitale risultanti dal rendiconto dell'esercizio 2007).

Gli effetti finanziari in termini di fabbisogno ed indebitamento netto prodotti da tale esclusione sono compensati attraverso il mancato utilizzo, nel limite massimo di 2.250 milioni, per le finalità cui erano originariamente destinate (pagamento di residui passivi eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa) delle risorse finanziarie iscritte nella legge di assestamento del bilancio (legge n. 121 del 3 agosto). Questo pagamento di residui perenti è connesso ad una ricognizione straordinaria dei crediti di terzi nei confronti della P.A. disposta dalla stessa legge in esame al fine di determinare un effetto espansivo.

L'effetto sopra indicato peraltro costituisce una scelta discrezionale intervenuta nel corso dell'esercizio e non un mero aggiornamento delle previsioni iniziali di bilancio, aggiornamento che dovrebbe a rigore costituire l'unica funzione della legge di assestamento. La Corte ha più volte posto in evidenza i problemi connessi alla natura ed ai limiti del provvedimento di assestamento, che da una funzione meramente ricognitiva delle variazioni intervenute per esigenze emerse nel corso della gestione amministrativa sta negli ultimi anni assumendo – senza peraltro un chiaro supporto normativo - aspetti incisivi di carattere discrezionale sul fronte della spesa: può essere citata a tale proposito l'utilizzazione delle maggiori entrate formatesi nel corso dell'esercizio 2007 quali iscritte nella relativa legge di assestamento.

Va tuttavia tenuto conto del fatto che la reiscrizione di residui passivi perenti presenta innegabili aspetti di analogia con le regolazioni debitorie – cifrate, come è noto, "sotto la linea" -, in quanto i residui stessi hanno origini in previsioni di spesa afferenti esercizi precedenti e vanno pertanto ricondotti al complesso della legislazione vigente. Sia pure in parte giustificabile sulla base di questi aspetti peculiari, l'operazione resta di carattere comunque eccezionale: desta pertanto notevoli perplessità l'estensione dei suoi effetti all'utilizzazione di parte delle somme destinate al pagamento di residui perenti a copertura invece – in termini di fabbisogno e di indebitamento netto - delle modifiche al patto di stabilità interno degli enti locali recate dall'art. 9-bis. Una parte di grande rilievo nell'ambito delle maggiori risorse derivanti dagli

effetti della legge è affidata al maggior gettito atteso dai provvedimenti di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, nonché dalle maggiori entrate – queste peraltro non quantificate e non utilizzate a copertura nell'ambito della legge in esame - derivanti dalle disposizioni concernenti il rimpatrio di attività finanziarie e patrimoniali detenute fuori del territorio dello Stato (c.d. "scudo fiscale" di cui all'art.13-bis).

In entrambi i casi, secondo quanto disposto dall'art. 16 comma 3, le risorse sono integralmente destinate, in conformità alle indicazioni contenute nel DPEF per gli anni 2010- 2013, all'attuazione della manovra di bilancio per gli anni 2010 e seguenti. Il ricorso a forme di copertura dagli esiti incerti (lotta all'evasione ed all'elusione fiscale) ripropone una questione più volte sollevata dalla Corte, da ultimo nella recente audizione sul disegno di legge finanziaria: il rischio di coprire maggiori spese o minori entrate strutturali con maggior gettito frutto di quantificazioni ottimistiche e poco trasparenti e comunque non facilmente verificabili a consuntivo.

Come illustrato anche in sede di audizione sul DPEF 2010/2013, cui si rinvia, notevoli incertezze riguardano gli effetti delle componenti più rilevanti delle norme anti-evasione contenute nella legge in esame: i recuperi di gettito affidati a più restrittive norme sulle compensazioni (3,2 miliardi nel quadriennio) e i risultati attesi dal contrasto dell'evasione e dell'elusione internazionale (oltre 2,8 miliardi nel periodo). Le incertezze al riguardo sono accentuate dalla necessità di un raccordo tra le

disposizioni - e relative stime degli effetti di gettito-relative al contrasto ai paradisi fiscali (art. 12) e agli arbitraggi fiscali internazionali (art. 13) e quelle, aggiunte in sede di conversione, relative allo scudo fiscale (art. 13-bis) che appaiono insistere sulla medesima base imponibile e che sono legate tra loro da un rapporto di alternatività.

Più in generale, come è stato ripetutamente segnalato dalla Corte, sussiste il problema dell'incertezza sugli effetti di gettito ascrivibili alla lotta all'evasione, a causa dell'assenza di affidabili meccanismi e metodologie di verifica a posteriori che consentano di distinguere con

certezza l'effettivo recupero di evasione dagli effetti imputabili al ciclo economico o a fattori normativi o, anche, a meri errori di stima. La sostanziale inesistenza di procedure di rilevazione diretta ex post degli effetti stimati ex ante costituisce un limite che, oltre ad incidere negativamente sulla trasparenza delle manovre anti-evasione, impedisce anche di correggere gli errori e le approssimazioni con cui vengono formulate le valutazioni degli effetti finanziari dei provvedimenti.

Legge n. 42 del 5 maggio

La legge n. 42 del 5 maggio, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Cost., contiene una norma di chiusura (art. 28 comma 4) secondo cui dalla legge stessa e da ciascuno dei decreti legislativi di attuazione non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. L'inserimento di questa norma, avvenuto nel corso del dibattito parlamentare, appare tanto più opportuno in quanto la complessità della delega – pur finalizzata nelle intenzioni a determinare anche una riduzione complessiva del carico fiscale dei diversi livelli di governo - e la presenza di un numero elevatissimo di variabili tra loro interdipendenti sembrano effettivamente impedire, come affermato in Parlamento dal Ministro dell'economia, una prefigurazione attendibile dell'impatto finanziario complessivo della riforma.

Può ricordarsi al riguardo quanto affermato dalla Corte costituzionale, tra le altre, sin nella sentenza n. 226/1976 circa la spettanza in linea di principio alle leggi di delega del compito di individuare i mezzi necessari per far fronte agli oneri determinati dalle sue disposizioni.

Tuttavia, nella stessa sentenza, la Corte ha anche affermato che "qualora eccezionalmente non fosse possibile, in sede di conferimento della delega, predeterminare rigorosamente in anticipo i mezzi per finanziare le spese che l'attuazione stessa comporta, è sufficiente che il Governo venga a ciò espressamente delegato, beninteso con prefissione dei principi e criteri direttivi, come vuole l'art. 76". Secondo i principi fissati dalla Corte sin dalla sentenza n. 1/1966, la sequenza delineata deve, poi, fondarsi su una ragionevole prospettiva di equilibrio nel medio periodo.

Indipendentemente dalla norma di chiusura sopra ricordata, appare dunque coerente con tali principi che, in occasione del primo decreto delegato, la relazione prevista dall'art. 2 comma 6 offra un quadro di riferimento finanziario di carattere generale. L'art. 28 reca ulteriori clausole di salvaguardia riferite anch'esse al complesso dell'impatto finanziario connesso all'attuazione della delega. In primo luogo, viene infatti prescritta la compatibilità dell'attuazione stessa con gli impegni assunti con il patto di stabilità e crescita: prescrizione questa che appare tutto sommato pleonastica una volta inserito al termine dell'articolo l'obbligo generale di neutralità finanziaria, in quanto quest'ultimo criterio preclude la possibilità che la conformità agli obiettivi europei possa non costituire una garanzia assoluta: la conformità stessa non consente infatti di per sé di escludere che nel percorso di avvicinamento a tali obiettivi possano essere consentiti saldi complessivi di

segno negativo. Inoltre, a presidio del rispetto dei parametri di stabilità macroeconomica e in armonia con la finalità di conseguire dalla riforma risultati finanziari anche positivi, si prevede, da un lato, la determinazione di un limite massimo della pressione fiscale da ripartire tra i diversi

livelli di governo tale da impedire aumenti anche nel corso della fase transitoria e, dall'altro,

l'obbligo di operare il trasferimento del personale per evitare ogni duplicazione di funzioni.

Va peraltro rilevato che nel corso di un procedimento di attuazione così complesso e che

con ogni probabilità richiederà l'adozione di numerosi provvedimenti è difficile escludere a

priori che un singolo provvedimento possa determinare effetti onerosi non ancora compensati.

Anche se tale situazione allo stato ricade nell'ambito del citato divieto di cui al comma 4, si

ricorda che in passato è stata apposta a leggi di delega che, come quella in esame, contenevano un'enunciazione dei capisaldi programmatici e dei lineamenti operativi di riforme che, per la loro complessità, non consentivano una valutazione ex ante dei singoli riflessi finanziari dei loro provvedimenti attuativi, una disposizione relativa all'obbligo del preventivo reperimento delle relative risorse finanziarie: si citano al riguardo le leggi n. 53 e 80 del 2003 sulle riforme rispettivamente dell'istruzione e del sistema fiscale e la legge n. 243 del 2004 sul sistema previdenziale.

Si richiama da ultimo nuovamente l'attenzione sul fatto che la complessità del disegno rende necessario che alla stima degli aspetti finanziari si accompagni, in occasione della presentazione dei successivi decreti delegati, anche una valutazione degli effetti via via verificatisi. A tal fine, come indicato nel corso dell'audizione della Corte presso le Commissioni riunite bilancio e finanze della Camera in data 12 febbraio 2009, potranno essere utili le relazioni inviate alla Conferenza permanente nonché soprattutto una valutazione di sintesi che potrebbe assumere la forma di un allegato al documento di programmazione economico-finanziaria presentato dal Governo.

Legge n. 69 del 18 giugno

La legge n. 69 del 18 giugno, contenente disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile, oltre ad alcuni interventi di ridotto rilievo finanziario, prevede (art 1 comma 1) un programma di interventi strutturali nelle aree sottoutilizzate necessari per facilitare l'adeguamento delle reti di comunicazione elettroniche pubbliche e private. Al relativo finanziamento si provvede con una dotazione di 800 milioni di euro per il periodo 2007-2013 a valere sulle risorse del Fondo aree sottoutilizzate per lo stesso periodo.

Al riguardo, si osserva preliminarmente che, differenza di molti altri casi, qui le risorse del FAS vengono utilizzate nell'ambito delle finalità di sviluppo loro proprie e non dirottate su altre esigenze. Non appare peraltro corretta né sotto il profilo della programmazione, né sotto quello

della riferibilità a singole annualità di bilancio, la mancata ripartizione dello stanziamento in

ciascuno degli esercizi finanziari compresi nel periodo, tanto più che due degli esercizi compresi nel periodo stesso erano già trascorsi al momento dell'entrata in vigore della legge. Ciò determina inoltre obiettive incertezze sugli effetti della spesa sui saldi di bilancio, anche per la possibile concentrazione della spesa stessa nella parte finale del periodo. Manca inoltre, come peraltro avviene nella maggior parte dei casi – e qui si rinvia alle osservazioni critiche ripetutamente formulate dalla Corte al riguardo –, qualsiasi indicazione nella relazione tecnica sulla effettiva disponibilità di risorse, nell'ambito del FAS, da destinare agli interventi previsti dalla norma in esame senza pregiudicare la realizzazione di altri già previsti a legislazione vigente o comunque già programmati.

Legge n. 77 del 24 giugno

La legge n. 77 del 24 giugno, di conversione del DL n. 39 del 28 aprile, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici della regione Abruzzo, contiene una serie di disposizioni onerose che trovano copertura in parte, secondo le norme comuni, attraverso le modalità partitamente indicate e cifrate dall' art.18 ed in parte – come dispone l'art. 14 - a carico della dotazione per il periodo 2007-2013 del Fondo per le aree sottoutilizzate per un importo non inferiore a 2 e non superiore a 4 miliardi di euro, secondo quote annuali assegnate dal CIPE compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica L'art 14 prevede poi anche una ulteriore assegnazione di 408,5 milioni di euro a valere sulle risorse del Fondo infrastrutture, lasciando però anche qui imprecisata la tempistica dell'effettiva operatività dello stanziamento. Su richiesta della Commissione bilancio della Camera di informazioni in merito alla compatibilità dell'utilizzo delle risorse a carico del FAS con gli impieghi già previsti a legislazione vigente ed in riferimento alla neutralità del ricorso a tali risorse in relazione all'integrale utilizzo di fondi comunitari a fronte di finanziamenti nazionali attivati sul medesimo FAS, il Governo ha ribadito "la compatibilità dell'utilizzo delle risorse indicate dalla norma in esame con gli impieghi già previsti a legislazione vigente, in quanto gli altri interventi a valere sul FAS saranno scadenzati compatibilmente con le disponibilità". Come non è stata formulata una precisa quantificazione delle risorse indicate dall'art. 14, così anche taluni interventi di natura onerosa non recano una distinta quantificazione delle connesse esigenze finanziarie: in particolare, tale situazione si verifica per l'erogazione di contributi per la riparazione di danni di lieve entità (art. 2 comma 11-bis), per la concessione di indennizzi per i danni subiti dalle attività produttive e dalle strutture adibite ad attività di pubblico interesse (art. 3 comma 1), per il ripristino degli immobili pubblici danneggiati (art. 4 comma 1), nonché per la predisposizione da parte dei sindaci di piani di ricostruzione dei centri storici (art. 14 comma 1). Manca altresì una quantificazione degli effetti finanziari della garanzia dello Stato sui finanziamenti erogati a persone fisiche per la ricostruzione o riparazione di immobili adibiti ad abitazione principale (art. 3 comma 3), ma ciò sembra piuttosto da ricondurre all'abituale rinvio – su cui la Corte ha più volte formulato osservazioni critiche - all'apposito stanziamento di bilancio determinato a legislazione vigente senza fornire alcuna valutazione su previsioni, anche di larga massima, di possibile attivazione della garanzia prestata.

Per quanto riguarda invece gli interventi che trovano copertura con le modalità indicate dall'art. 18, essi comportano un onere complessivo, per gli esercizi compresi nel bilancio triennale, di 1.236 milioni per il 2009, di 799 per il 2010 e di 686 per il 2011, nonché oneri differenziati per gli esercizi successivi da un massimo di 500 milioni per ciascuno degli esercizi 2013 e 2014 ad un minimo di 2,9 milioni di euro a decorrere dal 2033. La relativa copertura è affidata, per il solo 2009, all'utilizzazione dei residui dello stanziamento per il c.d. "bonus famiglia" (300 milioni) e alle risorse provenienti dalle misure di razionalizzazione della spesa farmaceutica indicate dall'art 13 e consistenti in particolare nella rideterminazione del prezzo al pubblico dei medicinali equivalenti (350 milioni) e, per l'intero triennio (in totale 1.500 milioni) e per tutti gli oneri ultratriennali, ai proventi derivanti dalle disposizioni in materia di giochi contenute nell'art. 12. Nella relazione tecnica tali entrate sono quantificate, nel periodo 2009-2033, in circa 12.650 milioni di euro, di cui soltanto 4.500 utilizzati per finanziare il provvedimento in esame.

Premesso che, come più volte rappresentato, sussistono sempre problemi circa l'effettiva

realizzabilità delle entrate attese da disposizioni che collegano le entrate stesse a specifiche scelte connesse a comportamenti individuali, nel caso di specie appaiono consistenti le argomentazioni svolte dall'Amministrazione dei Monopoli circa la novità delle formule di gioco introdotte e circa il buon andamento generale del settore, che fa costantemente segnare risultati superiori alle previsioni.

Può tuttavia rilevarsi che non appare comunque ispirata a criteri prudenziali una copertura di oneri così elevati e per un periodo di tempo così lungo affidata all'alea di comportamenti individuali connessi a consumi che presentano comunque un elevato grado di elasticità.

I decreti legislativi

I decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre sono stati complessivamente sei, di cui cinque attuativi di direttive e regolamenti comunitari ed uno soltanto di leggi di delega. Tutti i provvedimenti non prevedono oneri, sia perché in maggioranza di contenuto normativo totalmente privo di effetti finanziari, sia perché l'incremento di attività amministrativa determinato nei casi residui dalla nuova normativa appare complessivamente modesto e tale da poter rientrare senza problemi nei compiti dei vari organismi pubblici preposti. In questi ultimi casi è comunque sempre presente la clausola di neutralità finanziaria formulata nel modo più esteso, con l'espresso obbligo cioè per le amministrazioni pubbliche di provvedere alla loro attuazione nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio e con le dotazioni umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Non vi sono pertanto particolari osservazioni da formulare in relazione ai decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre.