



La

Corte dei Conti

N.36/CONTR./R.Q./07

A Sezioni riunite in sede di controllo
composte dai magistrati:

Presidente:	dott. Tullio	LAZZARO
Presidenti di sezione:	dott. Fulvio	BALSAMO
	dott. Rosario E.	BALDANZA
	dott. Giuseppe S.	LAROSA
Consiglieri:	dott. Luigi	MAZZILLO
	dott. Paolo	NERI
	dott. Mario	FALCUCCI
	dott. Claudio	IAFOLLA
	dott. Angelo	BUSCEMA
	dott. Carlo	CHIAPPINELLI
	dott. Simonetta	ROSA
	dott. Pietro	RUSSO
	dott. Antonio	SCUDIERI
	dott. Giovanni	COPPOLA
	dott. Vincenzo	GUIZZI
	dott. Enrico	FLACCADORO
	dott. Antonio	MEZZERA
	dott. Vincenzo	PALOMBA
	dott. Cinzia	BARISANO
	dott. Luigi	PACIFICO
Referendario:	dott. Alberto	RIGONI

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. 11 ter, comma 6, della legge 5 agosto 1978, n. 468, come aggiunto dall'art. 7 della legge 23 agosto 1988, n. 362;

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

UDITO, nella Camera di Consiglio del 27 novembre 2007, il relatore dott. Paolo NERI;

ha approvato la

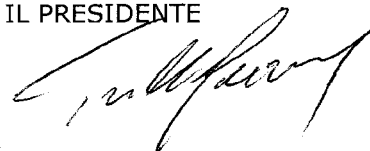
Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-agosto 2007

La presente relazione è corredata dai seguenti allegati:

- 1) elenco delle leggi pubblicate nel quadrimestre;
- 2) esposizione dei nuovi oneri finanziari indicati dalle singole leggi;
- 3) ripartizione degli oneri stessi in relazione alle diverse forme di copertura;
- 4) idem, in relazione alla natura della spesa (corrente o di investimento);
- 5) elenco dei decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre;
- 6) 50 schede analitiche delle tipologie di copertura.

IL RELATORE


IL PRESIDENTE



Depositato in segreteria il 4 dicembre 2007

IL DIRIGENTE



Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio – agosto 2007**1. Le leggi di spesa**

Anche il quadrimestre in esame è stato caratterizzato dalla pubblicazione di un numero di leggi decisamente esiguo, almeno in rapporto agli analoghi periodi delle precedenti legislature.

Oltre che a fattori contingenti, il fenomeno è legato in larga misura alla sempre maggiore concentrazione di nuove misure di spesa nella legge finanziaria e nei provvedimenti ad essa direttamente o indirettamente collegati, misure che in passato trovavano collocazione nell'ordinaria legislazione.

Nel periodo maggio - agosto sono state infatti pubblicate 23 leggi, di cui cinque d'iniziativa parlamentare: di esse, cinque provvedono alla conversione di decreti-legge e sette alla ratifica di trattati internazionali.

Come risulta dal prospetto n. 2 e dalle 50 schede allegate, le leggi che determinano conseguenze di carattere finanziario ammontano a dieci, due sole delle quali di conversione di decreti-legge, mentre cinque concernono la ratifica di trattati internazionali.

Prescindendo dalla regolazione debitoria per 3 miliardi di euro disposta dalla legge n. 64 del 17 maggio a ripiano di disavanzi sanitari del periodo 2001/2005, la complessiva incidenza sul saldo netto da finanziare di queste leggi è pari, nell'arco del bilancio triennale 2007/2009, a circa 8.747 milioni di euro, importo derivante in larga misura (oltre 7.849 milioni) dalla legge n. 127 del 3 agosto, di conversione del decreto-legge n. 81 del 2 luglio, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria. Complessivamente, quasi il 96% degli oneri sopra indicati è contenuto nelle leggi di conversione, sia per effetto di norme di spesa previste fin dall'origine,

sia per l'inserimento di ulteriori disposizioni di spesa conseguenti all'approvazione di emendamenti presentati nel corso del procedimento di conversione.

Si conferma così la tendenza – manifestatasi nei quadrimestri più recenti e sui cui effetti negativi sulla legislazione di spesa la Corte ha più volte richiamato l'attenzione – a concentrare la parte più significativa della legislazione stessa in provvedimenti d'urgenza.

Indipendentemente dalle specifiche modalità assunte nel quadrimestre in esame – su cui si riferisce più avanti -, va infatti ribadito che questa tipologia normativa determina i maggiori elementi di criticità nella legislazione di spesa, specie per il frequente inserimento nel corso del procedimento di conversione di disposizioni di spesa ulteriori o sostitutive di quelle previste nel testo originario: a parte i casi – meno frequenti – di totale mancanza della relazione tecnica, spesso gli emendamenti sono supportati da relazioni insufficienti e i necessari chiarimenti richiesti, come risulta dagli atti delle Commissioni bilancio, vengono forniti in modo per lo più sommario e comunque non aderente alle precise ed articolate osservazioni formulate. Ulteriori approfondimenti sono poi spesso resi impossibili dai tempi ristretti dell'esame parlamentare determinati dalla necessità di rispettare i termini costituzionali di conversione, nonché, ancor più, dalla chiusura dell'esame per l'apposizione della questione di fiducia, come nel periodo in esame è avvenuto per il decreto-legge n. 81.

Si espongono qui di seguito le osservazioni della Corte su taluni problemi inerenti le conseguenze finanziarie delle leggi pubblicate nel quadrimestre, con particolare riguardo alle tecniche di quantificazione degli oneri ed alle modalità della loro copertura.

1. Legge n. 127 del 3 agosto, di conversione del D.L. n. 81 del 2 luglio, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria.

A copertura della parte più cospicua degli oneri da sostenere nell'esercizio 2007, il provvedimento utilizza pressoché interamente le risorse derivanti da maggiori entrate tributarie, al netto delle maggiori spese, quali risultano dal disegno di legge di assestamento presentato lo scorso 29 giugno, il cui iter è stato completato solo nel corrente mese di novembre (legge n. 211). Una parte dei nuovi oneri – per circa 1,5 miliardi annui – è di carattere permanente.

Al riguardo si osserva quanto segue:

a) non appare rispondente a criteri di buona pratica di bilancio l'utilizzazione in epoca molto lontana dalla chiusura dell'esercizio di maggiori entrate tributarie quantificate a livello presuntivo – senza neppure far cenno all'andamento delle entrate extratributarie, che alla data del provvedimento appariva decisamente recessivo- per far fronte a nuove spese certe: ciò, indipendentemente da altri aspetti, tra cui l'opportunità di avvalersi del ciclo economico favorevole per il percorso di riduzione del debito, potrebbe pregiudicare lo stesso rispetto del saldo netto da finanziare originariamente previsto.

Si tratta comunque di una forma di copertura al di fuori delle regole previste dalla legge di contabilità: si ricorda a tale proposito che una modalità per certi versi analoga, ma anzi meno suscettibile di scostamenti a consuntivo, quale l'utilizzazione di disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio su determinati capitoli di spesa, originariamente contenuta nella legge di contabilità, è stata successivamente soppressa proprio nello spirito di un maggior rigore delle norme di copertura (art. 11-ter comma 1 lett. C abrogato dall'art. 1 *bis* della legge 425/96, di conversione del D.L. 323/96).

Nei mesi successivi all'approvazione della legge si è avuta conferma dell'aumento del gettito tributario e sono state fornite alcune notizie sulla

strutturalità di una parte del gettito stesso. D'altra parte, non vi sono però sufficienti elementi per una valutazione altrettanto ottimistica dell'andamento della spesa, tenuta anche conto della sua accentuata stagionalità.

b) Per quanto riguarda gli esercizi 2008 e 2009, inclusi nel bilancio triennale, non vengono fornite né stime circa l'andamento della spesa, né elementi per la valutazione della strutturalità delle maggiori entrate: non è pertanto possibile determinare, neppure a livello previsionale, quel miglioramento del saldo netto da finanziare che costituirebbe il presupposto per la copertura dei nuovi oneri.

Inoltre, per tali esercizi, i nuovi oneri comportano, allo stato, un peggioramento dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche pari allo 0,1% del PIL: ciò determina la necessità di effettuare, in anni in cui sono attesi tassi di crescita inferiori al 2007, ulteriori correzioni degli andamenti a legislazione vigente per conseguire nel 2011 – come previsto dal DPEF – un saldo prossimo al pareggio.

c) La voce di spesa di maggior rilievo, relativa alla corresponsione di una somma aggiuntiva a favore dei pensionati di età pari o superiore ai 64 anni in possesso di determinati requisiti, non è quantificata nel testo della legge di conversione, ma soltanto nella relazione tecnica al relativo disegno di legge: in essa, inoltre, lo stanziamento era qualificato come limite massimo di spesa, mentre la norma definitiva conferisce diritti soggettivi a tutti gli interessati, senza però prevedere la clausola di salvaguardia ed il relativo monitoraggio richiesti dalla legge di contabilità per gli stanziamenti di carattere presuntivo.

La citata relazione fornisce una stima non dettagliata degli oneri ed indica gli stessi in 900 milioni di euro per il 2007, 1.233 milioni per il 2008, 1.266 milioni per il 2009 e 1.300 milioni a regime a decorrere dal 2010.

Risulta così violato il quinto comma dell'art. 11-ter della legge di contabilità, che, per le disposizioni legislative in materia pensionistica, richiede un quadro

analitico di proiezioni finanziarie almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari, da inserire nella relazione tecnica.

d) Le modifiche apportate al testo originario in sede di conversione hanno determinato una discrasia tra l'importo delle maggiori entrate utilizzato a copertura secondo l'art. 17 della legge (4.131 milioni di euro) e quello risultante dalla somma dei vari interventi previsti dalle norme sostanziali (4.026 milioni di euro circa). Poiché però tale avanzo trae origine da una rimodulazione degli interventi relativi al 2007, ed è riferito a quest'unico esercizio, non è utilizzabile per eventuali maggiori esigenze connesse alla spesa pensionistica di cui al punto precedente.

e) Tra le questioni di minor rilievo relative alle norme introdotte in sede di conversione, vanno infine citati il comma 2 dell'art. 11, che proroga per l'anno accademico 2007-2008 le disposizioni dell'art. 12 della legge 341/90 senza effettuare – in contrasto con l'art. 27 della legge di contabilità – la ricognizione degli oneri e senza indicare la copertura finanziaria riferita ai bilanci universitari, nonché l'art. 4 bis che prevede l'istituzione di fondi negli stati di previsione dei ministeri dell'interno e dei trasporti per esigenze connesse all'acquisizione di beni e servizi e investimenti nei Corpi da essi dipendenti senza che sia possibile comprendere – anche per l'assenza di una relazione tecnica – la quota destinata alla spesa corrente e quella destinata agli investimenti.

2. Legge n. 64 del 17 maggio, di conversione del D.L. n. 23 del 20 marzo, recante disposizioni per il ripiano selettivo dei disavanzi pregressi del settore sanitario.

L'art. 1 autorizza – a titolo di regolazione debitoria – la spesa di 3 miliardi di euro per l'anno 2007 quale concorso statale al ripiano selettivo dei disavanzi del settore sanitario.

La relazione tecnica non fornisce alcuna indicazione al riguardo, ma il governo ha presentato – in sede di commissione bilancio – dettagliate documentazioni sui

disavanzi sanitari regionali separatamente per il periodo 2001 – 2004 e per l'anno 2005.

La copertura dell'onere – comunque limitato all'entità dello stanziamento – si avvale dell'apposito accantonamento allocato nel fondo speciale di parte capitale: tale classificazione della spesa non ha ovviamente alcun valore sostanziale, in quanto le erogazioni da ripianare hanno carattere corrente, ma risponde al criterio di classificazione adottato dalla normativa comune europea.

Nel corso del procedimento di conversione è stato poi introdotto l'art. 1 *bis* con il quale viene incrementato di 511 milioni il livello del finanziamento del servizio sanitario nazionale per compensare la riduzione, limitatamente al 2007, dell'importo della quota fissa per ricetta per prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale.

Alla copertura dell'onere si provvede in parte (100 milioni) mediante riduzione del Fondo per l'estinzione dei debiti pregressi contratti dalle Amministrazioni centrali dello Stato nei confronti di enti, società, persone fisiche, istituzioni ed organismi vari, ed in parte (411 milioni) mediante utilizzo delle disponibilità del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie.

Al riguardo, si rileva:

a) per quanto riguarda il Fondo da ripartire per l'estinzione dei debiti pregressi, nessuna indicazione è fornita circa l'originaria finalizzazione delle risorse e circa l'eventuale pregiudizio che il taglio delle risorse stesse possa arrecare anche sotto il profilo della ulteriore corresponsione di interessi ai creditori non soddisfatti;

b) per quanto riguarda l'utilizzo di disponibilità del Fondo per le politiche comunitarie, su cui la Commissione bilancio del Senato ha formulato parere contrario, le perplessità non derivano tanto dalla connessa dequalificazione della spesa (comunque presente), quanto dal fatto che la disponibilità delle risorse è

soltanto temporanea, tanto è vero che il Governo ha assunto l'impegno di reintegrare le risorse stesse dopo l'assestamento di bilancio.

Considerato che le disponibilità sul Fondo vengono costituite nel momento in cui i programmi comunitari vengono approvati, la sussistenza delle risorse è dovuta soltanto ad un semplice ritardo nell'avvio dei programmi europei, programmi che esulano dalla competenza dei singoli membri, tant'è che non sono stati individuati gli interventi da definanziare per garantire la copertura finanziaria del provvedimento.

Si è pertanto al di fuori non soltanto dell'ipotesi di riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa ma anche di una modalità di copertura effettiva anche se estranea alle forme indicate dalla legge di contabilità, in quanto a fini di copertura sono utilizzate in sostanza disponibilità provvisorie.

3. Legge n. 111 del 30 luglio – "Modifiche alle norme sull'ordinamento giudiziario".

La legge contiene una serie di modifiche alla normativa vigente, alcune delle quali comportano oneri specificamente quantificati, mentre per altre è disposta la neutralità finanziaria.

La relazione tecnica originaria è in larga misura utilizzabile, ed inoltre è stata presentata, in richiesta della Commissione bilancio della Camera, una documentazione aggiuntiva predisposta dal Ministero dell'economia e dal Ministero della giustizia.

La documentazione presentata ha posto in luce il carattere prudenziale di alcune quantificazioni, nonché l'effettiva mancanza di oneri derivanti da talune disposizioni.

Tuttavia, come posto in luce anche nelle condizioni – non recepite – apposte al parere favorevole espresso dalla Commissione bilancio della Camera, alcune disposizioni di neutralità finanziaria e di rinvio alle disponibilità del Consiglio

superiore della magistratura avrebbero dovuto essere formulate in modo più precettivo; inoltre, considerato il carattere permanente degli oneri, la riduzione della precedente autorizzazione di spesa utilizzata a copertura non avrebbe dovuto essere limitata ai primi due esercizi e la clausola di salvaguardia – con relativo monitoraggio – avrebbe dovuto essere estesa allo stanziamento relativo alla progressione economica dei magistrati (art. 2 comma 11 e art. 6 comma 2), anch'esso di carattere previsionale.

4. Legge n. 123 del 3 agosto – "Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia".

La delega sopraindicata, contenuta nell'art. 1, contiene una clausola di invarianza finanziaria con l'unica espressa eccezione degli interventi a valere sulle risorse dell'INAIL previsti dal comma 2, lett. p).

Per quanto riguarda questi ultimi, non essendo stato possibile, come affermato dal governo in Commissione bilancio Senato, fornire una esatta quantificazione dei relativi oneri, non è stato neppure di conseguenza specificato quanta parte delle risorse siano allo scopo occorrenti. Peraltro, in accoglimento di condizioni in tal senso formulate ai sensi dell'art. 81 Cost. dalla Commissione bilancio Senato, il testo originario è stato opportunamente modificato nel senso di spostare la decorrenza dei finanziamenti al 2008, facendoli precedere da un atto di accertamento delle risorse disponibili sulla base del bilancio consuntivo dell'INAIL per l'anno 2007.

La clausola di neutralità finanziaria dispone che l'invarianza della spesa debba essere realizzata attraverso una diversa allocazione delle ordinarie risorse, umane, strumentali ed economiche, allo stato in dotazione alle amministrazioni interessate.

A tale riguardo, va rilevato che né il testo, né la relazione tecnica forniscono elementi, sia pure sommari, sulla dimensione quantitativa delle riallocazioni. Non è inoltre specificato se le riallocazioni stesse debbano essere disposte contestualmente all'esercizio della delega e se gli schemi di decreto – di cui, in recepimento di condizione formulata ai sensi dell'art. 81 Cost. dalla Commissione bilancio del Senato, è disposta la trasmissione anche alle commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari – debbano essere corredati dalla relazione tecnica come disposto dall'art. 11-ter comma 2 della legge di contabilità.

Pur tenuto conto che quest'ultimo adempimento è previsto dalla normativa contabile generale, sarebbe stata comunque necessaria, per evitare equivoci, l'abituale espressa disposizione al riguardo.

La legge contiene infine due disposizioni di spesa, una delle quali (art. 10) coperta mediante utilizzo di una quota del Fondo di rotazione per la formazione professionale e l'accesso al Fondo sociale europeo.

Oltre alla carenza di qualsiasi informazione sull'incidenza di tale prelievo sui programmi di spesa del Fondo, si osserva al riguardo che non appare formalmente corretta la diretta imputazione della copertura alle risorse di una gestione fuori bilancio: le risorse stesse avrebbero dovuto infatti essere preventivamente iscritte all'entrata del bilancio dello Stato, come del resto richiesto nel parere formulato dalla Commissione bilancio della Camera.

2. I decreti legislativi

I decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre sono stati soltanto quattro, tre dei quali attuativi di direttive comunitarie ed uno di legge di delega.

Quest'ultimo (*n. 113 del 31 luglio*, recante modifiche ed integrazioni al codice dei contratti pubblici relativi a lavoratori, servizi e forniture) non prevede oneri

aggiuntivi per la finanza pubblica e contiene una clausola di invarianza formulata in modo chiaro ed esauriente.

In effetti, le modifiche apportate alla normativa vigente, pur determinando adempimenti istruttori aggiuntivi e aggravii procedurali per le stazioni appaltanti, non sembrano di tale rilievo da richiedere necessariamente ulteriori provviste di personale e di mezzi: si ritiene pertanto che esse possano in linea di massima rientrare nella normale attività degli uffici esistenti e che di conseguenza non vi siano elementi certi per dubitare che la suddetta clausola non sia idonea a garantire che dall'attuazione del decreto non derivino nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Due dei tre decreti attuativi di direttive comunitarie (*n. 65 del 26 agosto* in tema di riclassificazione di protesi articolari e *n. 94 dell'11 luglio* concernente la gestione delle acque di balneazione) presentano un contenuto normativo totalmente privo di riflessi finanziari. Il terzo (*n. 109 del 22 giugno*, concernente misure contro il terrorismo) prevede invece compiti aggiuntivi in particolare per l'Agenzia del Demanio cui è demandata la custodia, l'amministrazione e la gestione delle risorse economiche oggetto di congelamento in quanto suscettibili di essere utilizzate per favorire attività terroristiche.

La norma non reca una specifica quantificazione della spesa, ma stabilisce che agli eventuali oneri debba farsi fronte in primo luogo con gli introiti derivanti dalla gestione medesima e, in caso di insufficienza, attraverso l'utilizzazione delle risorse stanziata dalla legge di delega (legge n. 29 del 2006, art. 22 comma 2), che rappresentano un tetto di spesa.

Al riguardo, pur considerata la funzione prioritaria degli introiti della gestione, non sembra del tutto ragionevole la fissazione di un tetto di spesa per gli eventuali oneri eccedenti gli introiti stessi, in quanto appaiono difficilmente prevedibili sia il

numero degli interventi da effettuare (la relazione tecnica ne ipotizza tre per un importo unitario massimo di 70.000 euro), sia la loro concreta onerosità.

Va tuttavia tenuto presente – come indicato nella relazione tecnica – che le fattispecie oggetto di disciplina sono suscettibili di verificarsi raramente, che la disciplina stessa conferisce all'Agenzia del demanio flessibilità di gestione e che comunque le risorse apprestate dalla legge di delega sarebbero state calibrate tenendo conto di esperienze relative a gestioni simili.

PAGINA BIANCA