

Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-agosto 2008.

1. Premessa

1. Da tempo le relazioni quadrimestrali della Corte sulle leggi di spesa pongono l'accento sulla tendenza alla 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.

Questa tendenza è pienamente confermata nel quadrimestre in esame. Le leggi pubblicate ammontano infatti a diciassette, con una netta diminuzione rispetto alla media degli analoghi periodi degli esercizi precedenti; di esse, quelle contenenti norme di rilievo finanziario sono soltanto nove, tutte relative alla conversione di decreti legge.

Come più volte osservato, questa tipologia normativa determina elementi di criticità nella legislazione di spesa, soprattutto per la frequente insufficienza (o talvolta per la totale mancanza) delle relazioni tecniche alle modifiche ed alle aggiunte — spesso di grande rilievo finanziario, specie nel caso di emendamenti presentati dallo stesso Governo — introdotte nel corso del procedimento di conversione. Le carenze delle relazioni tecniche causano poi osservazioni e richieste di chiarimenti forniti di norma in modo piuttosto sommario o addirittura omessi per la chiusura dell'esame dovuta alla scadenza del termine di conversione o all'apposizione della questione di fiducia.

In disparte i profili di carattere ordinamentale connessi al conseguente affievolimento della partecipazione parlamentare alle decisioni di spesa ed al maggior accentramento sostanziale delle decisioni stesse nella funzione di governo, appare

indubbio che all'approvazione delle leggi di spesa si pervenga a volte senza un adeguato approfondimento sulla congruità degli stanziamenti rispetto alle esigenze che si intendono soddisfare.

Va tuttavia rilevato che, sotto il diverso profilo della “tenuta” delle previsioni di spesa, i sostanziali progressi ottenuti attraverso le regole poste dalla legge 246/2002 (c.d. “tagliaspese”) — specie attraverso il monitoraggio degli oneri e le eventuali compensazioni degli effetti per i casi in cui le previsioni stesse, per la natura delle norme sostanziali sottostanti, non costituiscono dei limiti massimi di intervento — consentono di escludere scostamenti a consuntivo di rilievo significativo.

2. Affidata ad un decreto-legge (n. 112 del 25 giugno) è anche la concreta attuazione della nuova tempistica della manovra di bilancio.

Da tempo, la Corte, specie in sede di referto sulla legislazione di spesa, aveva costantemente richiamato l'attenzione sulle patologie via via aggravatesi nel corso degli ultimi anni, patologie che, anche per effetto del totale insuccesso dei collegati “fuori sessione” di carattere ordinamentale, avevano determinato una sostanziale mancanza di coordinamento tra il Dpef originario presentato a giugno e l'effettiva manovra di bilancio, decisa a fine anno.

La situazione era poi aggravata sia dall'incertezza sul suo contenuto finale, incertezza che si protraeva per l'intera sessione, sia dal connesso appesantimento della legge finanziaria e degli eventuali collegati per la presenza di una congerie di norme eterogenee, sia infine dall'inserimento della totalità della manovra stessa in un emendamento presentato a ridosso dei termini di scadenza, approvato attraverso una

mera mozione di fiducia, senza che il Parlamento, a mezzo delle Commissioni competenti per gli aspetti finanziari, potesse disporre di tempi ragionevoli per la valutazione del suo contenuto.

Il metodo adottato quest'anno attraverso la contestuale presentazione del Dpef e della manovra di bilancio - o almeno di una sua parte sostanziale - ha determinato invece una programmazione triennale non più svincolata da indicazioni sulle concrete modalità di attuazione, la sottrazione della materia a discussioni rese astratte nelle quasi totalità dei casi per l'incalzare di vicende congiunturali e politiche che immancabilmente si verificano in periodi così lunghi e la conseguente possibilità di utilizzare i tempi resi così disponibili per l'esame di quelle riforme di carattere ordinamentale che già il legislatore del 1999 aveva inteso, senza successo, svincolare dalla contestualità con le annuali manovre di bilancio.

Quest'ultimo punto appare di particolare rilievo: preso atto ormai della limitata portata dei benefici conseguibili con l'impiego degli strumenti di controllo del governo della spesa finora utilizzati, condizionati dai ristrettissimi margini di elasticità delle risorse allocate in bilancio, è infatti necessario che il Parlamento possa affrontare, in tempi brevi, il ben più complesso disegno di riforme istituzionali e organizzative al quale, in ultima analisi, è condizionata la stessa capacità di incidere attraverso correzioni permanenti sui grandi comparti di spesa.

Ciò appare tanto più necessario in quanto l'andamento non soddisfacente della spesa non trova più compensazione — particolarmente ampia nell'ultimo biennio — nell'andamento del gettito tributario.

Si deve peraltro infine rilevare che l'adozione di un provvedimento di urgenza anziché di un disegno di legge ha comportato il ripetersi di talune delle situazioni di criticità cui avrebbe dovuto ovviarsi, quali in particolare l'inserimento in un emendamento governativo di una serie di importanti misure con la conseguente ulteriore riduzione dei tempi di esame parlamentare e l'approvazione del testo finale attraverso una mera mozione di fiducia.

2. La manovra di bilancio

1. Sotto il profilo del contenuto, gli interventi previsti dal decreto-legge, non sostanzialmente modificati dalla legge di conversione (n. 133 del 6 agosto), rappresentano, dal punto di vista quantitativo, quasi l'intero ammontare della manovra di bilancio prospettata dal Dpef nel periodo fino al 2011.

In armonia con quest'ultimo documento e con l'obiettivo del raggiungimento dell'equilibrio di finanza pubblica al termine del triennio, gli effetti correttivi del provvedimento comportano, in termini di indebitamento netto e rispetto al tendenziale, una rilevante riduzione sia della spesa corrente sia di quella in conto capitale e un contenuto aumento delle entrate nette.

In termini quantitativi, la dimensione della manovra netta di riequilibrio prevede, nel termine del 2011, una riduzione dell'indebitamento netto di poco inferiore ai 31 miliardi, dei quali, a fine periodo, circa il 55% riferibili alla riduzione della spesa corrente, circa il 26% alla riduzione della spesa in conto capitale e circa il 19% ad aumento delle entrate nette.

In disparte il modesto importo netto riferibile al 2008 (poco meno di 0,5 miliardi), gli effetti correttivi netti ammontano a circa 9,9 miliardi nel 2009, a circa 17,1 nel 2010 e, come sopra indicato, a poco meno di 31 miliardi nel 2011. La composizione per grandi comparti degli effetti correttivi stessi presenta notevoli differenze nei singoli esercizi del triennio: per quanto riguarda la riduzione della spesa corrente, la quota è del 28% circa del totale nel 2009, del 50% circa nel 2010 e del 55% nel 2011; per la spesa in conto capitale, si passa dal 21% circa del 2009 al 18% circa del 2010 per giungere al 26% circa nel 2011; per l'aumento delle entrate, infine, si scende dal 51% del 2009 al 31% circa del 2010 e al 19% del 2011.

2. Con i correttivi introdotti in sede di conversione, che hanno determinato un contenuto ridimensionamento della manovra originaria dell'ordine di 300 milioni per il 2009 e il 2010 e di 200 milioni per il 2011, le misure di entrata dovrebbero assicurare maggiori introiti netti per circa 4,7 miliardi nel 2009, 5 miliardi nel 2010 e 5,5 miliardi nel 2011.

Il testo definitivo della manovra ha comunque confermato non soltanto le dimensioni, ma anche la composizione degli interventi di entrata.

I due terzi del maggior gettito sono attesi dagli interventi di perequazione tributaria, centrati sulla c.d. "Robin tax", mirata sui profitti di congiuntura degli operatori di alcuni specifici settori, ed in particolare sulle imprese del settore energetico, banche, assicurazioni, società cooperative.

Pur non disconoscendo la valenza degli obiettivi di questa misura, va però tenuto conto dei rischi connessi alla sua attuazione. La previsione di un prelievo differenziato

sui profitti di taluni settori e categorie di imprese, pur giustificata da fattori contingenti, si configura come un inasprimento del prelievo a carico di uno specifico segmento imprenditoriale. Anche per tale motivo, è concreto il rischio che il maggior prelievo possa essere traslato sui consumatori: il grado di cogenza del divieto di traslazione della maggiorazione d'imposta sui prezzi al consumo è pertanto subordinato ad un attento monitoraggio specie nel medio e lungo termine.

Il restante terzo del maggior gettito è atteso dalla lotta all'evasione e dalla semplificazione dei rapporti con i contribuenti. Il conseguimento di questo obbiettivo è affidato all'attuazione, a partire dal 2009, da parte dell'Agenzia delle entrate con la collaborazione dei Comuni, di un piano straordinario di controlli finalizzato all'accertamento sintetico, oltre che all'aumento del numero delle verifiche, al controllo degli obblighi fiscali e contributivi dei soggetti non residenti ed all'evasione derivante dalla residenza fittizia all'estero di persone fisiche.

Come già ampiamente esposto nell'audizione sul Dpef 2009-2013 (Commissioni bilancio riunite, 2 luglio 2008), l'insieme di queste disposizioni va valutato molto positivamente, soprattutto per l'evidente e convinta ispirazione alla logica di "piano industriale" – ripetutamente suggerita dalla Corte - applicata alla strategia di contrasto all'evasione; un piano che, partendo dall'analisi delle dimensioni, della composizione e delle cause del fenomeno, passa alla definizione delle metodologie di contrasto e dei piani operativi e, quindi, al monitoraggio ed alla verifica dei risultati. Perplessità possono tuttavia insorgere con riguardo a due aspetti. Il primo attiene al modo piuttosto sommario con il quale le quantificazioni sembrano essere state effettuate, soprattutto in relazione al previsto raddoppio degli effetti da un anno all'altro. Il secondo attiene alle

conseguenze che alcune delle c.d. semplificazioni potranno avere, non solo sui comportamenti dei contribuenti, ma anche sulla possibilità per gli uffici di acquisire gli indispensabili mezzi di prova. Ciò riguarda, in particolare, la soppressione dell'appena reintrodotta obbligo di allegazione alla dichiarazione Iva degli elenchi clienti/fornitori, che, peraltro, in ragione dell'ormai generalizzata informatizzazione nella tenuta delle contabilità, non avrebbe provocato particolari complicazioni gestionali ed oneri aggiuntivi ai contribuenti. Ma riguarda, altresì, l'abrogazione di altre norme, anch'esse da poco introdotte, in materia di limitazione dell'uso di contanti e di assegni, di tracciabilità dei pagamenti e di tenuta da parte dei professionisti di conti correnti dedicati.

Tali misure sembrano rispondere alla impostazione di fondo che punta a promuovere lo sviluppo rimuovendo vincoli e adempimenti ritenuti non essenziali, che appesantirebbero i costi e intralcerebbero l'operatività delle imprese. Sussistono peraltro perplessità sulla coerenza fra queste misure e quelle di intensificazione e di migliore messa a punto delle strategie di contrasto all'evasione.

A proposito del maggior gettito derivante dalla lotta all'evasione va naturalmente richiamato quanto dalla Corte ribadito anche di recente in sede di esame del rendiconto 2007, a proposito delle difficoltà di misurazione *ex post* dei risultati conseguiti e della prudenza, quindi, con la quale gli importi stimati vanno portati a copertura di spese permanenti.

Va altresì segnalata la mancata presentazione, entro il 30 settembre, della relazione al Parlamento alla quale il Governo è annualmente tenuto per dar conto dei risultati di gettito del contrasto all'evasione.

3. Le misure per il pubblico impiego costituiscono una parte importante della manovra in esame, sia in relazione ai cospicui risparmi da esse attesi, sia in relazione alla condivisibile finalità di accrescere i nessi tra la spesa per retribuzioni, la produttività del lavoro e la funzionalità delle amministrazioni.

In particolare, vengono rafforzate le misure di contenimento della dinamica delle nuove assunzioni attraverso una drastica riduzione del tasso di sostituzione dei dipendenti cessati dal servizio e subordinando, comunque, le assunzioni alla previa reale attuazione delle procedure di mobilità.

Significativi limiti quantitativi e qualitativi vengono posti alla contrattazione integrativa, che ha sinora contribuito a determinare in modo sistematico, a consuntivo di ciascun esercizio, una dinamica della spesa di gran lunga superiore rispetto a quella stimata.

L'intervento di maggior rilievo sia sotto il profilo dell'organizzazione e della funzionalità, sia sotto quello del contenimento della spesa, è contenuto nelle misure per la scuola, finalizzate a ridurre di un punto percentuale il rapporto medio alunni/docenti, nettamente superiore in Italia rispetto alla media OCSE, e a realizzare una ulteriore riduzione delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico e ausiliario nella misura complessiva del 17 per cento della consistenza organica determinata per l'anno scolastico 2007/2008.

Dall'attuazione di tali disposizioni, fermi restando gli obiettivi di contenimento previsti nella legge finanziaria 2008, si attendono economie lorde di spesa non inferiori a 456 milioni di euro per l'anno 2009, 1.650 milioni per l'anno 2010, 2.538 milioni per

l'anno 2011 e 3.188 a decorrere dall'anno 2012. Una quota delle economie di spesa pari al 30 per cento dovrà essere destinata ad incrementare le risorse contrattuali stanziare per la valorizzazione e lo sviluppo professionale del personale della scuola.

Il conseguimento di questi obiettivi finanziari è sostanzialmente basato sul ridimensionamento degli organici del personale docente - che è indicato per l'anno scolastico 2011/2012 in oltre 67.000 unità e che già in quello 2009/2010 dovrebbe superare le 32.000 - e del personale amministrativo che è indicato per lo stesso periodo in 42.500 unità con una riduzione annuale di circa 14.166.

Premesso che l'effettiva conseguibilità dei risparmi andrebbe valutata anche tenendo conto della differenza tra organico di diritto e di fatto, si osserva al riguardo che il numero del personale docente preso in considerazione - comprensivo di tutto il personale a carico dello Stato, inclusi i docenti di religione, il personale non idoneo e soprannumerario, quello di sostegno in deroga, ecc. - appare suscettibile di determinare una sovrastima delle effettive capacità di razionalizzazione del sistema.

Analoghe difficoltà potrebbero manifestarsi in relazione alla riduzione prevista per il personale ATA attesa la recente determinazione dell'organico (DI 22 gennaio 2008, n. 12) che, completando la manovra di contenimento di 9.660 posti prescritta dalla legge finanziaria 2003, ha determinato, nell'anno scolastico 2007/2008, scostamenti non rilevanti dell'organico di fatto.

In ogni caso, tenuto conto sia dei risultati complessivamente modesti conseguiti dalle precedenti manovre di contenimento, sia del ricorrente fenomeno delle eccedenze di spesa, registrato anche al termine dell'esercizio 2007 per un ammontare di circa 309 milioni destinati proprio all'assunzione di docenti a tempo determinato, il

raggiungimento degli obbiettivi fissati richiederà una capacità di programmazione e di governo del personale profondamente innovativi.

Non sembra infine comunque condivisibile scontare già dall'esercizio finanziario 2009 gli effetti finanziari ascritti alla disposizione, in quanto gli stessi sono correlati a specifici interventi che, pur indicati nel piano programmatico (l'iter procedimentale si è appena completato) non si sono ancora tradotti nei previsti atti regolamentari. Anche una eventuale adozione del piano nei tempi indicati non consentirebbe, in ogni caso, di dispiegare nel corso del 2009 tutti gli effetti programmati, considerati il complesso *iter* procedurale previsto e la rilevanza degli interventi da attivare prima dell'inizio dell'anno scolastico 2009/2010 (revisione degli ordinamenti scolastici, ridimensionamento delle istituzioni scolastiche e adozione di criteri e misure per l'innalzamento del rapporto docenti/studenti). Occorre inoltre considerare che l'elevato numero di docenti per studente è riconducibile a fattori non sempre imputabili ad una scelta diretta del legislatore. Influiscono in particolare su tale indicatore, oltre ai *curricula* scolastici, anche gli obblighi contrattuali di ore di docenza (inferiori alla media OCSE) e la dimensione delle classi (inferiore anch'essa alla media OCSE) che si riconnette alla situazione della rete scolastica (di competenza regionale), ai vincoli derivanti dall'attuale situazione dell'edilizia scolastica ed alla dimensione demografica dei Comuni, cui compete la messa a disposizione delle strutture.

4. Un altro caposaldo della manovra è rappresentato dalle misure di contenimento della spesa delle Amministrazioni centrali.

A tale scopo, è prevista una riduzione delle dotazioni finanziarie delle missioni dei ministeri iscritte nel bilancio a legislazione vigente 2009-2011 per importi definiti a valere sulle risorse relative alle spese discrezionali e a spese predeterminate per legge, al netto della quota vincolata.

Nella valutazione di tale misura non si può non considerare che nel corso degli ultimi anni si è più volte intervenuti per contenere la dinamica della spesa, specie di quella per consumi intermedi, sia attraverso la fissazione di regole di crescita di tale aggregato con riferimento all'intero comparto delle Amministrazioni pubbliche, sia attraverso tagli lineari degli stanziamenti iscritti nel bilancio dello Stato.

Per il 2009 il provvedimento si aggiunge quindi a quello previsto dall'articolo 1, comma 507, della legge finanziaria per il 2007, nonché ai tagli relativi alle spese per consumi intermedi e alla manutenzione degli immobili introdotti con la finanziaria per il 2008.

A fronte di accantonamenti ex comma 507 compresi tra il 12 e il 14 per cento degli stanziamenti ritenuti comprimibili, il taglio lineare disposto dalla legge in esame comporta una ulteriore riduzione di circa il 23 per cento (percentuale che cresce ad oltre il 40 per cento nel 2011).

Nel 2007, peraltro, le modifiche intervenute durante l'anno hanno ridotto significativamente la portata del provvedimento: i tagli effettivamente realizzati sono stati di oltre il 42 per cento inferiori a quelli originariamente programmati.

I concreti effetti di contenimento finora conseguiti fanno guardare con preoccupazione ad una nuova decurtazione dei fondi per gli acquisti di beni e servizi. E' necessario infatti che le riduzioni siano sorrette da modifiche organizzative e normative

per evitare possibili effetti di rimbalzo negli esercizi successivi o il crescente ricorso a riconoscimenti di debito.

Si ritiene pertanto che la condizione per rendere credibili tagli crescenti di spesa, tuttora parametrati su un'area da sempre soggetta alle manovre di contenimento e pertanto ormai di dimensioni difficilmente comprimibili, consista in un effettivo riesame dei programmi di spesa in atto.

5. Per le regioni e per gli enti locali il decreto prevede un contributo significativo e crescente alla riduzione dell'indebitamento, da attribuire prevalentemente alla ridefinizione del Patto di stabilità interno.

I risultati finora conseguiti con l'applicazione del patto nelle successive versioni si sono rivelati insoddisfacenti. La scelta operata lo scorso anno di far riferimento non più a tetti di spesa ma ai saldi di bilancio ha permesso un contenimento della dinamica complessiva della spesa ai fini degli obiettivi di finanza pubblica, ma a prezzo di una ulteriore riduzione di quella in conto capitale: ciò in quanto sulle scelte degli enti hanno continuato ad influire i limiti alle disponibilità di cassa e la rigidità della spesa corrente, destinati a ripercuotersi inevitabilmente sulle risorse utilizzabili per le spese in conto capitale che, fatta eccezione per le realtà di maggiori dimensioni, hanno continuato a ridursi considerevolmente.

Perseguire una riqualificazione della spesa richiede quindi una attenta valutazione delle caratteristiche e della qualità della spesa corrente locale e il completamento dei meccanismi di responsabilizzazione gestionali con il varo del federalismo fiscale.