

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

**Doc. XLVIII**  
**n. 6**

## CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

RELAZIONE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE  
ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE  
DEGLI ONERI RELATIVAMENTE ALLE LEGGI PUBBLI-  
CATE NEL QUADRIMESTRE GENNAIO-APRILE 2014

*(Articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196)*

—————  
**Comunicata alla Presidenza il 16 giugno 2014**  
—————



## INDICE

DELIBERAZIONE . . . . .	Pag.	5
1. CONSIDERAZIONI GENERALI . . . . .	»	7
1.1. <i>La legislazione del quadrimestre</i> . . . . .	»	7
1.2. <i>Alcune delle problematiche ordinamentali in materia di coperture finanziarie connesse all'entrata in vigore della novella costituzionale di cui agli artt. 81 e 97 della Costituzione</i> . . . . .	»	7
1.3. <i>Sintesi dei problemi metodologici più rilevanti</i> . . . . .	»	15
1.4. <i>Giurisprudenza costituzionale</i> . . . . .	»	19
2. LE SINGOLE LEGGI . . . . .	»	30
Legge 19 dicembre 2013, n. 153, ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica di Albania, la Repubblica greca e la Repubblica italiana sul progetto «Trans Adriatic Pipeline», fatto ad Atene il 13 febbraio 2013 . . . . .	»	30
Legge 29 gennaio 2014, n. 5, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, recante disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia . . . . .	»	30
Legge 6 febbraio 2014, n. 6, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136, recante disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate . . . . .	»	34
Legge 21 febbraio 2014, n. 9, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, recante interventi urgenti di avvio del piano «Destinazione Italia», per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per la riduzione dei premi RC-auto, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015 . . . . .	»	36

Legge 21 febbraio 2014, n. 10, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria . . . . .	Pag.	42
Legge 21 febbraio 2014, n. 13, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, recante abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore. . . . .	»	44
Legge 27 febbraio 2014, n. 15, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative . . . . .	»	45
Legge 12 marzo 2014, n. 23, delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita . . . . .	»	48
Legge 14 marzo 2014, n. 28, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 gennaio 2014, n. 2, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione. . . . .	»	52
Legge 19 marzo 2014, n. 41, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 gennaio 2014, n. 3, recante disposizioni temporanee e urgenti in materia di proroga degli automatismi stipendiali del personale della scuola . . . . .	»	54
Legge 28 marzo 2014, n. 50, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2014, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero, nonché altre disposizioni urgenti in materia tributaria e contributiva e di rinvio di termini relativi ad adempimenti tributari e contributivi. . . . .	»	56
Legge 7 aprile 2014, n. 56, disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni . . . . .	»	60
3. LEGGI DI MINORE RILEVANZA FINANZIARIA . . . . .	»	63
4. DECRETI LEGISLATIVI . . . . .	»	64
I. TAVOLE . . . . .	»	71
II. SCHEDE ANALITICHE – ONERI E COPERTURA . . . . .	»	79

MODULARIO  
C. C. - 2

La

# Corte dei Conti



N. 6 /SSRRCO/RQ/14

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte, Raffaele SQUITIERI

e composte dai magistrati

## Presidenti di sezione

Mario FALCUCCI, Claudio IAFOLLA, Enrica LATERZA, Anna Maria CARBONE, Roberto TABBITA, Carlo CHIAPPINELLI;

## Consiglieri

Ermanno GRANELLI, Marco PIERONI, Vincenzo PALOMBA, Luisa D'EVOLI, Natale A.M. D'AMICO, Francesco TARGIA, Clemente FORTE, Maria Teresa D'URSO, Donatella SCANDURRA, Luca FAZIO, Alessandra SANGUIGNI, 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;

UDITI, nell'adunanza del 30 maggio 2014, il relatore Cons. Clemente Forte e il correlatore Cons. Marco Pieroni;

DELIBERA

la "Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio-aprile 2014".

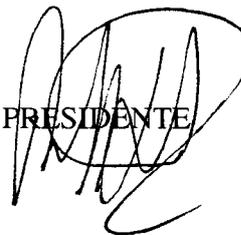
La presente relazione è corredata dai seguenti allegati:

- 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) elenco dei decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre;
- 5) nove schede analitiche dei profili finanziari del singolo provvedimento.

I RELATORI

*Claudio Gorb*  
*Mario Pivetti*

IL PRESIDENTE



Depositato in segreteria in data 12 GIU. 2014

IL DIRIGENTE

*Maria Laura Iorio*

PER COPIA CONFORME ALL' ORIGINALE  
DALLA SEGRETARIA DELLE SEZIONI  
RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO  
ROMA, 16 GIU. 2014

IL DIRIGENTE  
DOTT. SSA *Maria Laura Iorio*  
*Angela Maria Felici*

## **1. Considerazioni generali**

### *1.1. La legislazione del quadrimestre*

Nel periodo gennaio-aprile 2014 sono state pubblicate diciassette leggi, di cui una avente ad oggetto la ratifica di trattati internazionali e nove recanti la conversione di decreti-legge (risultano entrati in vigore anche trenta decreti legislativi). Gli effetti finanziari da ascrivere a ciascuna legge ordinaria vengono dettagliatamente riportati nelle singole schede concernenti la quantificazione degli oneri e le relative modalità di copertura. In particolare, per ogni legge 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 delle singole disposizioni di riferimento, vengono riportati i due riepiloghi senza corrispondenza. Si ha in tal modo un quadro complessivo e al contempo analitico della portata finanziaria di ciascuna legge e di quella della singola norma, con la relativa copertura di dettaglio, quando indicata.

Sono altresì allegate quattro tavole riepilogative, la prima contenente l'elenco delle leggi pubblicate nel periodo, la seconda il totale degli effetti in termini di competenza finanziaria riferito a tutte le leggi ordinarie che recano oneri, la terza il quadro riassuntivo delle modalità di copertura utilizzate da tali leggi e la quarta l'elenco dei decreti legislativi (pari a trenta) entrati in vigore nel periodo.

### *1.2. Alcune delle problematiche ordinarie in materia di coperture finanziarie connesse all'entrata in vigore della novella costituzionale di cui agli artt. 81 e 97 della Costituzione*

Il periodo qui oggetto di considerazione presenta una serie di problemi metodologici cui in parte si è già accennato nel corso delle più recenti Relazioni quadrimestrali. Una parte di tali problemi trova la propria origine nel fatto che dal gennaio 2014 è entrato in vigore il nuovo assetto costituzionale di cui alla legge n. 1 del 2012 e alla connessa legge rinforzata n. 243 del medesimo 2012, senza però, come già

sottolineato in varie occasioni, che si sia provveduto ad adeguare la legge ordinaria di contabilità.

Il risultato di una tale situazione è che, per certi versi, si procede al di fuori di un quadro coerente, con la conseguenza che in alcuni casi, anche a parità di fattispecie, si registrano decisioni non coordinate, persino all'interno dello stesso provvedimento. Il fenomeno si verifica anche per la parte dei decreti legge non emendata nel corso dell'*iter* parlamentare di conversione.

L'entrata in vigore del nuovo quadro di regole finisce con l'aver implicazioni anche in materia di assetto delle coperture finanziarie delle leggi ordinarie. Uno dei temi che potrebbe essere oggetto di valutazione riguarda, per esempio, le implicazioni, sotto questo aspetto, del vincolo in termini di equilibrio strutturale di cui al primo comma degli artt. 81 e 97 Cost.. Attesa la coesistenza di tali principi con quello, più tradizionale, di cui al terzo comma del citato art. 81, riferito all'obbligo di copertura, potrebbe essere considerato il problema se il regime delle coperture finanziarie delle leggi possa essere espresso in futuro solo in termini nominali (come si desume dal richiamato terzo comma) ovvero anche in termini strutturali, come potrebbe essere implicato dai richiamati primi commi degli artt. 81 e 97 Cost..

Merita di essere ricordato al riguardo che tra le due regole potrebbero esservi delle discrasie, con la conseguenza che una identica norma potrebbe soddisfare il primo vincolo (in termini nominali), ma non necessariamente il secondo (in termini strutturali): l'esempio più semplice può essere riferito alle partite cd. *one-off*, incluse nei saldi nominali ma escluse, almeno in linea di principio, da quelli strutturali. Al problema era stato fatto già cenno, per esempio, nella precedente Relazione quadrimestrale, relativa al periodo settembre-dicembre 2013, in riferimento alle norme della legge di stabilità 2014 (commi 431 e ss.) che istituiscono il fondo per l'abbassamento della pressione fiscale, la cui copertura insiste essenzialmente sui proventi della lotta all'evasione. Era stato sottolineato nella circostanza che il problema metodologico si poteva porre in astratto per la parte non strutturale di tali proventi, a fronte di oneri invece di carattere strutturale, nel senso di essere inclusi nei saldi nominali (si ricorda comunque al riguardo che il DEF 2014 ha esposto successivamente, in adempimento di un preciso obbligo legislativo al riguardo, una valutazione sulla

componente strutturale di tali proventi e che il decreto-legge n. 66 del 24 aprile, in materia di competitività e di giustizia sociale, ha quantificato, con l'art. 7 (la quota strutturale di tali entrate, a conferma indiretta della rilevanza del problema accennato).

Parallelo a tale problema è poi l'altro se la decisione legislativa finanziariamente rilevante debba essere espressa in termini solo di contabilità finanziaria, come è stato fatto con costanza sin dall'entrata in vigore della Costituzione del 1948, oppure anche in termini di contabilità nazionale, atteso il vincolo prima richiamato dell'equilibrio di bilancio di cui ai primi commi dei richiamati artt. 81 e 97 Cost., che si riferiscono a saldi di bilancio espressi in termini di contabilità nazionale, sulla base della normativa comunitaria e della stessa richiamata legge rinforzata n. 243.

Si tratta di scelte che hanno implicazioni profonde anche sotto il profilo dell'assetto dei poteri all'interno dell'architettura costituzionale del nostro Paese, tenuto conto anche della disparità di informazioni a disposizione di Governo e Parlamento, come si evince indirettamente dal fatto che l'approntamento della Relazione tecnica – che deve accompagnare ciascun disegno di legge finanziariamente rilevante - costituisce un obbligo previsto dall'ordinamento a carico del Governo, anche in riferimento alle iniziative legislative parlamentari, ove richiesto dalle Camere.

Il complesso delle considerazioni esposte appare confermare la profonda connessione – resa ora esplicita - tra obbligo di copertura (che costituzionalmente attiene ad un vincolo in termini di flusso) e quadro (ugualmente di natura costituzionale) di obiettivi in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito pubblico, che, ai sensi dei richiamati artt. 81 e 97 Cost., fanno tra di loro sistema interagendo ed evolvendo come un tutto. Ciò significa che l'esame dei migliori assetti in materia di coperture finanziarie presenta più evidenti connessioni (rispetto al passato), alla luce del nuovo quadro costituzionale e ordinamentale, con le problematiche che attengono agli obiettivi riferiti tanto ai vari saldi di bilancio (inclusa, al loro interno, la regola della spesa) quanto al debito. Indirettamente, tale problematica evidenzia anche la necessità di riconsiderare l'attualità di elaborazioni dottrinarie classiche sulla portata sistematica dell'obbligo costituzionale di copertura.

Il richiamo appena esplicitato in riferimento alla regola sulla spesa può costituire l'occasione per introdurre ad un altro tema - sempre avuto riguardo al profilo relativo alle coperture finanziarie delle leggi - ossia se si possano trarre conseguenze su quest'ultimo versante dal limite di spesa da introdurre nella programmazione di bilancio in base all'art. 5, comma 1, lettera e), della legge costituzionale n. 1 del 2012, come attuato dall'art. 5 della citata legge rinforzata. Il problema fu già posto in sede di esame parlamentare delle iniziative legislative che poi portarono all'approvazione della legge di contabilità attualmente in vigore (n. 196 del 2009). Le conseguenze in termini operativi che potrebbero essere oggetto di valutazione riguardano per esempio l'agibilità di coperture infrannuali di nuove o maggiori spese con mezzi diversi dalle minori spese, se il limite della spesa delle pubbliche amministrazioni è da intendersi come non valicabile una volta che sia stato fissato nelle determinazioni programmatiche.

Nell'ipotesi di una risposta di tipo affermativo andrebbero comunque considerate le diverse classificazioni della medesima posta in riferimento alle diverse contabilità. Un esempio può essere costituito dal già citato decreto-legge n. 66 del 24 aprile 2014 e dall'articolo 1 in particolare, dettante la riduzione del cuneo fiscale per lavoratori dipendenti ed assimilati. La Relazione tecnica fa presente in merito che "la classificazione dell'operazione è interamente imputata nella voce 'minori entrate tributarie'. Va tuttavia rilevato che trattandosi di una fattispecie particolare, la classificazione definitiva verrà stabilita dall'Istat sulla base delle regole del SEC (con particolare riferimento a quelle 2010). Non si può escludere che una parte degli sgravi possa essere contabilizzata dal lato della spesa (trasferimenti alle famiglie) alla stregua di altri crediti d'imposta".

Oltre al fatto che le classificazioni definitive possono avvenire anche a distanza di tempo dall'entrata in vigore della norma, mentre i relativi effetti sulle coperture finanziarie vanno sistemati *ex ante* (all'atto dell'approvazione del provvedimento legislativo), un ulteriore elemento di riflessione potrebbe consistere nel fatto che si potrebbe determinare un superamento del limite solo per certi saldi e non per altri, il che richiederebbe un complesso sistema di coperture aggiuntive, limitato però solo ad alcune contabilità. Anche se ciò già avviene - talvolta - per cogliere gli effetti sui saldi diversi da quello di contabilità finanziaria, sembra difficile non rilevare una certa difficoltà nella gestione del meccanismo del rispetto della regola, sotto il profilo delle

sue possibili implicazioni sul quadro delle coperture finanziarie ammissibili. D'altro canto, sembrerebbe difficile anche evitare qualsiasi tipo di conseguenza, considerato che è una legge costituzionale a prevedere la regola del limite di spesa, tra l'altro per l'intera pubblica amministrazione.

Nelle precedenti Relazioni trimestrali si è avuto modo di far presente poi l'opportunità di conferire – nell'ambito dell'adeguamento della legge di contabilità al nuovo quadro costituzionale ed ordinamentale già richiamato - sistematicità all'innovativo quadro delle coperture quale si è manifestato nella legislazione del 2013 per importanti aspetti. Si può qui accennare tra l'altro all'operare dei cd. "fattori rilevanti" (si considerino, ad esempio, i decreti-legge nn. 35 e 102, in materia di pagamento dei debiti pregressi, nonché, da ultimo, il richiamato decreto-legge n. 66 del 24 aprile, in materia di competitività e giustizia sociale, in riferimento alla medesima causa, ossia la copertura con il saldo netto da finanziare degli oneri derivanti dal pagamento dei debiti pregressi delle pubbliche amministrazioni). Tali fattori sono stati infatti riconosciuti come esperibili dall'ordinamento comunitario al verificarsi di circostanze puntualmente determinate, al fine di poter praticare coperture finanziarie *extra ordinem*, almeno sulla base delle interpretazioni invalse successivamente alla legge di contabilità n. 468 del 1978, come si è avuto già modo di mettere in luce nelle precedenti Relazioni trimestrali (tali da escludere, ad esempio, coperture con debito e con mezzi più incerti degli oneri).

Si può anche accennare, a tale ultimo riguardo, al ricorso agli effetti indiretti conseguenti ad azioni di stimolo ma non colti all'atto della riconfigurazione del quadro macroeconomico e della conseguente retroazione sul quadro di finanza pubblica, con i problemi che tali modalità di intervento hanno presentato e per i quali si rinvia anche in questo caso alle precedenti Relazioni trimestrali (è sempre il caso dei citati decreti-legge nn. 35 e 102 del 2013).

Infine, sul tema può venire qui ricordato il problema delle modalità di assolvimento, a partire dal 2016, dell'obbligo di copertura della stessa legge unificata di bilancio, cui parimenti già è stato accennato nella precedente Relazione trimestrale.

Circa l'evoluzione dell'ordinamento contabile appare utile peraltro il richiamo, per le possibili implicazioni anche sul quadro delle coperture finanziarie ammissibili,

all'impostazione del DEF 2014, che per alcuni versi ha costituito la prima applicazione di alcuni istituti della legge rinforzata n. 243 del 2012 (e in particolare dell'art. 6, in tema di eventi eccezionali e scostamenti dall'obiettivo programmatico strutturale).

Il Documento ha fornito un'interpretazione, a tale ultimo riguardo, in base alla quale la forte recessione del 2012 e del 2013 consente di configurare quell'evento eccezionale che rende opportuni - in funzione anticiclica - il pagamento dei debiti residui delle pubbliche amministrazioni e la deviazione temporanea del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico. Ne è conseguita la presentazione - proposta come parte del DEF stesso - della relazione di richiesta dell'autorizzazione allo scostamento medesimo, da votare da parte del Parlamento con maggioranza assoluta, come prevede l'ordinamento in vigore, a partire dal secondo comma del nuovo art. 81 Cost. Sempre nel DEF 2014 il Governo ha contestualmente dichiarato di inquadrare tali decisioni all'interno delle procedure di cui all'art. 3, comma 4, della citata legge rinforzata n. 243 del 2012, in base a cui gli obiettivi programmatici del saldo del conto consolidato possono, in conformità all'ordinamento europeo, tenere conto dei riflessi finanziari delle riforme strutturali con un impatto positivo significativo sulla sostenibilità delle finanze pubbliche.

Si tratta di un'impostazione che sembra trovare una propria *ratio* di fondo nell'intento di ricondurre le stesse decisioni contenute nei documenti programmatici entro l'alveo dei vincoli previsti dall'ordinamento, nazionale ed europeo.

Durante la relativa discussione parlamentare - concordi entrambe le Camere - è emerso l'intento di differenziare, sotto il profilo delle modalità di approvazione del Documento, l'atto nel suo complesso rispetto alla citata Relazione, che richiama gli eventi eccezionali e che costituisce una parte del DEF nel suo complesso. Tale intento maturato in sede parlamentare si desume dalla considerazione (ad esempio, ad opera della Commissione bilancio del Senato della Repubblica) per cui, con il richiamo all'evento eccezionale costituito dalla grave recessione, "si è in presenza di una decisione discrezionale del Governo, tanto è che il DEF, esplicitamente e correttamente, fa presente che si è ritenuto 'opportuno' prendere tale tipo di decisione. Appare meno chiaro, pertanto, che il DEF, contestualmente, presenti un'impostazione parallela, grazie alla quale la decisione di rallentare il raggiungimento degli obiettivi deve trovare una

giustificazione di carattere giuridico, per renderla, quindi, legittima attraverso il richiamo all'evento eccezionale e alla relativa procedura. Si tratta, infatti, di un approccio che trova scarso fondamento sia nel testo della Costituzione sia nella stessa legge rinforzata sia nelle recenti modifiche della legge di contabilità ordinaria (in attuazione, peraltro, di una direttiva europea), che impongono alla decisione sui saldi programmatici la coerenza con l'ordinamento europeo e vincolano solo le successive, eventuali, deviazioni alla procedura speciale, in quanto giustificata da un evento eccezionale. D'altra parte, non va dimenticato che le scelte del 2012, a livello sia di legge costituzionale sia di legge cosiddetta 'rinforzata', esclusero deliberatamente l'indicazione di obiettivi numerici, proprio per prevedere un vincolo di sola coerenza tra gli obiettivi programmatici interni e l'ordinamento europeo (tenuto anche conto dei numerosi elementi di flessibilità), confinando, così, ad ipotesi del tutto speciali (gli eventi eccezionali così come definiti) il fatto di potersene discostare, salvo piano di rientro. Lo stesso DEF, peraltro, oltre ad aver descritto giustamente come frutto di una decisione discrezionale il percorso di rallentamento delineato, ne fornisce una veste giuridica, nel momento in cui si fa appello al principio della legge cosiddetta 'rinforzata' (articolo 3, comma 4), secondo cui una tale decisione è possibile se si tratta di rilanciare il quadro macroeconomico di medio periodo, con relativi riflessi positivi sulla finanza pubblica. Proprio per salvaguardare, dunque, il cuore della proposta di politica finanziaria del DEF e non disattendere il senso profondo della normativa di recente entrata in vigore (in assoluta coerenza, peraltro, con quella europea), la procedura che si propone di seguire è quella della doppia votazione, di cui una a maggioranza assoluta in riferimento all'apposita relazione contenuta nel DEF (per non disattendere l'invito del Governo, sia pure con le considerazioni svolte) e l'altra, invece, a maggioranza semplice per l'approvazione del Documento nel suo insieme. Rimane, in tal modo, fissato il principio dell'eccezionalità della particolare procedura proposta questo anno dal DEF".

Si può osservare in merito alla vicenda - qui rilevante per i profili applicativi dell'ordinamento contabile - come le due impostazioni interpretative della normativa non risultino necessariamente confliggenti, bensì in qualche modo complementari, in quanto attinenti a due fasi deliberative diverse. Allo scopo di procedere ad un primo inquadramento sul piano ordinamentale delle due diverse prospettive, si può osservare

come in quella del Governo sembrerebbe emergere maggiormente l'esigenza di conferire legittimità anche alla decisione relativa agli obiettivi programmatici, laddove in quella del Parlamento la medesima esigenza rimane piuttosto confinata agli eventuali, temporanei ed ulteriori scostamenti rispetto alle decisioni programmatiche assunte.

Si tratta di un tema, nel suo complesso, dalle profonde implicazioni istituzionali, tali da lambire lo stesso dominio di una valutazione anche giuridica (o solo di merito) della decisione di politica finanziaria del nostro Paese.

Tra l'altro, una delle implicazioni di tali vicende istituzionali attiene proprio al cennato tema più ampio del 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 dal DEF 2014 per giustificare un rallentamento nel percorso di convergenza verso il pareggio di bilancio strutturale.

A tal riguardo, va ricordato come nel DEF 2014 risulti formalmente sancito l'impegno a prevedere adeguate coperture per le misure di riforma programmate dal Governo (il già richiamato decreto-legge n. 66 riprende, per esempio, per le stesse finalità, i precedenti relativi ai decreti-legge n. 35 e n. 102 del 2013, in tema di coperture sui saldi di bilancio del pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni). Ciò che qui può essere considerato è il problema delle possibili implicazioni sul regime delle coperture finanziarie derivanti dal richiamo da parte del DEF medesimo al ricorso alla facoltà concessa dal comma 4 dell'art. 3 della legge rinforzata, già citata (secondo cui – si ripete - gli obiettivi del saldo del conto consolidato possono, in conformità all'ordinamento dell'Unione europea, tener conto dei riflessi finanziari delle riforme strutturali con un impatto positivo significativo sulla sostenibilità delle finanze pubbliche).

Il tema appare di assoluto rilievo ai fini della definizione dell'assetto di fatto delle coperture finanziarie delle leggi ordinarie, assetto che svolge il ruolo di snodo procedurale attraverso cui trova attuazione il quadro programmatico per mezzo della ordinaria attività legislativa. Ciò soprattutto in assenza, come si è già avuto modo di sottolineare, di una aggiornata legge ordinaria di contabilità.

In sostanza, nel delinearsi in futuro del quadro di coperture ammissibili in riferimento a provvedimenti legislativi non di sessione, occorrerà verificare il punto di conciliazione, da un lato, tra la perdurante esigenza di un allineamento nominale tra oneri e coperture (eventualmente con le interpretazioni evolutive ed integrative) e, dall'altro, l'effetto di impostazioni che fanno riferimento ad elementi di medio periodo e a forme di compensazione che si collocano al di fuori dell'interpretazione consolidata dell'obbligo di copertura, così come suggellata nella legge di contabilità.

Il problema su cui riflettere è se tali possibilità si traducano in modelli di copertura dinamici su cui anche nel corso dell'ultima Relazione quadrimestrale sono state espresse numerose considerazioni. Rimangono, infatti, comunque le esigenze legate a motivi relativi tanto alle quantità nel raffronto tra oneri e coperture con diverso grado di certezza, quanto alla tempistica del realizzarsi degli uni rispetto alle altre, tenuto conto del fatto che ogni relativo sfasamento - nel breve come nel medio periodo - non può che ripercuotersi sugli equilibri di finanza pubblica.

In questo quadro una considerazione andrebbe svolta sulle potenzialità dell'antico istituto dei fondi speciali (peraltro, in essere nell'ordinamento in vigore ancorché utilizzato con minore frequenza per numerosi motivi, tra cui la ridotta consistenza delle risorse disponibili, il ricorso, già segnalato, ai capitoli-fondo e la costruzione di capitoli ordinari di bilancio in maniera da scontare già gli effetti della legislazione futura). Appare opportuno ricordare che tale istituto, a seguito della riforma della legge di contabilità con la richiamata legge n. 468 del 1978, fu ripensato proprio per svolgere il ruolo di meccanismo di trasmissione tra il momento programmatico e gli aspetti finanziariamente rilevanti della legislazione ordinaria.

### *1.3. Sintesi dei problemi metodologici più rilevanti*

Le questioni metodologicamente rilevanti che emergono nel quadrimestre ricalcano aspetti problematici della legislazione che già sono stati oggetto di rilievo nel recente passato nelle precedenti Relazioni.

Si può qui far riferimento, per esempio, alla tendenza alla devoluzione alle fasi amministrative della attuazione delle leggi in ordine alla individuazione di importanti

 profili che attengono in qualche caso alla stessa definizione dell'onere nonché della relativa copertura finanziaria. Ciò contribuisce di fatto a delegificare la decisione primaria finanziariamente rilevante e va visto per aspetti che attengono anche all'equilibrio costituzionalmente garantito tra i poteri dello Stato. Al riguardo, occorre ricordare che il rinvio alla fonte secondaria in materia di coperture, stante il principio della riserva di legge derivante dall'art. 81 Cost., può essere consentito solo nel caso in cui i problemi rimessi alla fonte amministrativa rivestano natura squisitamente tecnica (si veda, da ultimo, la sentenza della Corte Costituzionale n. 88 del 2014).

Quando poi la delegificazione della definizione degli aspetti finanziari di una legge attiene all'individuazione dell'obbligazione tributaria in capo alla collettività, si possono porre profili che attengono anche all'osservanza dei vincoli di cui all'art. 23 Cost., con le implicazioni che ciò finisce con il presentare in ordine ad un trasparente e responsabile rapporto tra le pubbliche amministrazioni e la collettività, destinataria delle norme medesime. Il decreto-legge n. 145 (c.d. "Destinazione Italia"), di seguito esaminato, presenta questo tipo di problemi.

Prosegue poi l'altra tendenza – sempre ad opera dello stesso decreto-legge n. 145 - a modificare i contenuti dei documenti di finanza pubblica con leggi ordinarie. Ciò è avvenuto anche con le leggi di stabilità, come segnalato con la precedente Relazione quadrimestrale, ed introduce elementi di scarsa omogeneità ed organicità nell'ordinamento contabile, peraltro non ancora aggiornato. Il contenuto dei documenti di finanza pubblica, che oltretutto dovrebbe corrispondere ormai a prescrizioni di carattere comunitario, finisce in tal modo con il risultare sovraccaricato di una serie di funzioni collegate a materie di varia portata. Si segnalano a questo proposito le innovazioni apportate all'ordinamento contabile e alla stessa legge di contabilità da parte del d.lgs. n. 54 (al cui commento si fa qui rinvio), ancorché recettivo di una direttiva comunitaria.

Si ripropone altresì il problema (anch'esso già segnalato nella precedente Relazione quadrimestrale e sempre in riferimento al decreto-legge n. 145) di una soluzione dai caratteri problematici della questione attinente ad una soddisfacente sistemazione del rapporto tra norma ed ordinamento in vigore, per gli aspetti finanziari, quando il relativo contenuto riguardi le assunzioni nel pubblico impiego. Già infatti si è

avuto modo di far presente che le prescrizioni in essere della legge di contabilità, oltre a risultare in parte non coordinate per il fatto di essere state approvate in tempi non consentono di ritenere realistici i tetti di spesa indicati in via permanente. Allo stato non è infatti possibile ostacolare il prodursi degli effetti da parte della normativa che regola la progressione delle carriere, sicché il sistema finisce con il risultare privo di un meccanismo di controllo dell'andamento della singola *tranche* di onere nel medio e lungo periodo.

Il menzionato decreto-legge n. 145 pone problemi anche per quanto riguarda le forme di intervento, come i crediti d'imposta, di cui né la norma né l'apparato documentativo fornito offrono indicazioni per i profili che attengono alla distribuzione dell'onere esercizio per esercizio. Insistendo poi la copertura su fondi la cui programmazione è ancora da decidere, nei relativi aspetti sia quantitativi che temporali, il risultato è che si finisce con il produrre istituti rilevanti finanziariamente (come il credito d'imposta) dai contorni operativi sfumati e di incerto valore giuridico. Non appare chiaro, in altre parole, se la definizione *in progress* degli aspetti operativi, ivi compresi quelli finanziariamente rilevanti, implichi o meno in capo ai destinatari situazioni di diritto soggettivo o di diritto affievolito, in dipendenza delle specificazioni affidate alla normativa secondaria, il che peraltro in parte richiama il problema prima segnalato circa il perimetro della delegificazione. Per il dettaglio si rinvia all'analisi riferita alla legge richiamata.

Altro fenomeno che trova conferma nel quadrimestre considerato è che la normativa continua a presentare, talvolta anche per intere leggi particolarmente complesse, come quella n. 56 del 7 aprile (in materia di istituzione delle città metropolitane), clausole di neutralità che non sembrano sufficientemente o nient'affatto supportate da una convincente documentazione informativa al riguardo. E' utile ricordare che la legge di contabilità richiede con particolare chiarezza tale supporto informativo. La conseguenza di un disattendimento di tale prescrizione infatti - come è stato più volte messo in evidenza e sempre che non si verificano di volta in volta notevoli quanto improbabili miglioramenti di produttività nel funzionamento delle strutture - si pone in termini di mancata o parziale attuazione della normativa medesima ovvero di creazione delle condizioni (in special modo per funzioni di carattere poco discrezionale) per una richiesta di fondi aggiuntivi nei bilanci futuri. In tale ultima

ipotesi, la norma - sulla base di un giudizio di ragionevolezza - finisce per rivelarsi come onerosa, sia pure *ex post*, trovando sostanzialmente copertura con mezzi di bilancio, al di fuori dunque delle prescrizioni, di carattere anche costituzionale, che regolano la fattispecie.

Sull'argomento, sia pur in riferimento ad una legge regionale, merita di essere richiamata la recente sentenza n. 307 del 2013 della Corte Costituzionale, la quale ha tra l'altro fissato il principio secondo cui il legislatore regionale (ma è da ritenere anche quello statale) non può sottrarsi alla fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira e quindi non può limitarsi a ritenere risolutivo il fatto di indicare una clausola di neutralità.

Un problema in parte analogo, sia pure tale da ruotare intorno alla stessa fattispecie di una copertura implicita con mezzi di bilancio, viene posto dal decreto-legge n. 3, in materia di proroga degli automatismi stipendiali del personale della scuola, al cui dettaglio si rinvia. Merita qui di essere menzionato il fatto che si fa ricorso ad una copertura ottenuta utilizzando le minori occorrenze stimate sulle integrazioni di alcuni capitoli di bilancio stanziati per far fronte alle eccedenze di spesa e a determinati trascinamenti di spesa. Si tratta dunque di coperture ottenute utilizzando sopravvenienze su fondi di bilancio, peraltro stanziati per far fronte a fenomeni di dubbia coerenza con l'ordinamento contabile come le eccedenze di spesa, soprattutto se di carattere non episodico. Si è in presenza dunque di una sostanziale elusione dei principi di veridicità e di chiarezza nelle scelte finanziariamente rilevanti, tanto più in un contesto di minori risorse disponibili.

Peraltro, una prima riflessione che al momento si può effettuare circa le eventuali modifiche che l'entrata in vigore nel 2016 della nuova figura del bilancio integrato può implicare in ordine alla funzione del bilancio anche dal punto di vista del fatto di poter fungere - eventualmente - da ambito di riferimento per coperture di nuovi o maggiori oneri, non sembra portare a conseguenze di particolare rilievo. Infatti, da questo punto di vista almeno (ma probabilmente nel complesso), la riproposizione di un bilancio integrato ma al cui interno siano presenti, come dispone la legge rinforzata n. 243 del 2012, due sezioni formalmente distinte - di cui una strutturata sulla base della legislazione vigente e l'altra sulle relative variazioni normative (corrispondente,

sostanzialmente, all'attuale strumento della legge di stabilità) – consentono, almeno ad una valutazione provvisoria dell'innovazione ordinamentale, di propendere per l'interpretazione secondo cui la sezione a legislazione vigente continuerebbe a non poter svolgere il ruolo di riferimento per risolvere problemi di copertura: di fatto, nel sistema, essa riproduce la disposizione di cui al terzo comma del precedente art. 81 Cost..

#### *1.4. Giurisprudenza costituzionale*

##### *Controllo di costituzionalità e vincoli europei*

Di rilievo è la sentenza n. 40 del 2014, con la quale Corte costituzionale ha chiarito che il patto di stabilità esterno e, più in generale, i vincoli di finanza pubblica obbligano l'Italia nei confronti dell'Unione europea ad adottare politiche di contenimento della spesa, il cui rispetto viene verificato in relazione al bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni (sentenze n. 138 del 2013, nn. 425 e 36 del 2004). Sicché, al fine di assicurare il rispetto di detti obblighi comunitari, è necessario predisporre controlli sui bilanci preventivi e successivi delle amministrazioni interessate al consolidamento, operazione indispensabile per verificare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica sottesi ai predetti vincoli. Questi ultimi, in quanto derivanti dal Trattato sull'Unione europea e dagli altri accordi stipulati in materia, sono direttamente riconducibili, oltre che al «coordinamento della finanza pubblica» invocato dal ricorrente (Presidenza del Consiglio), anche ai parametri di cui agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., che vi sono inscindibilmente collegati, poiché nel caso specifico il coordinamento adempie principalmente alla finalità di predisporre strumenti efficaci di sindacato sul rispetto del vincolo gravante sul complesso dei conti pubblici, dalla cui sommatoria dipendono i risultati suscettibili di comparazione per verificare il conseguimento degli obiettivi programmati.

Detti obblighi hanno origine – come già sottolineato dalla stessa Corte (sentenza n. 36 del 2004) – nel momento in cui il patto di stabilità ha assunto cogenza nei confronti delle pubbliche amministrazioni che partecipano al bilancio nazionale consolidato. Quest'ultimo deve corrispondere ai canoni stabiliti dalla stessa Unione europea, mentre le sue componenti, costituite dai bilanci degli enti del settore allargato,

sono soggette alla disciplina statale, che ne coordina il concorso al raggiungimento dell'obiettivo stabilito in sede comunitaria.

Orbene, i controlli delle Sezioni regionali della Corte dei conti – previsti a partire dalla emanazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2006) e poi trasfusi nell'art. 148-*bis* del TUEL – hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari (sentenza n. 60 del 2013), proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (artt. 81 e 97 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente il rispetto degli obblighi comunitari.

Dunque, tale tipo di sindacato, che la norma nella specie impugnata vorrebbe concentrare nella sfera di attribuzioni della provincia autonoma di Bolzano, è esercitato nell'interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso e non può essere confuso e sovrapposto a controlli esercitati da un ente ad autonomia speciale.

Per la sua intrinseca finalità questo tipo di verifica non può essere affidato ad un singolo ente autonomo territoriale, ancorché a statuto speciale, che non ne potrebbe assicurare la conformità ai canoni nazionali, la neutralità, l'imparzialità e l'indipendenza, con riguardo agli interessi generali della finanza pubblica coinvolti. Questi ultimi trascendono l'ambito territoriale provinciale e si pongono potenzialmente anche in rapporto dialettico con gli interessi della provincia autonoma sotto il profilo del concreto riscontro delle modalità con cui i singoli enti del territorio provinciale rispettano i limiti di contenimento della spesa.

#### *Il controllo di legalità – regolarità della Corte dei conti*

Di grande rilevanza è la medesima sentenza n. 40 del 2014 sotto il profilo dell'affermazione secondo cui la finalità del controllo di legittimità e regolarità di cui agli artt. 148, comma 1, e 148-*bis* del TUEL e la stretta correlazione di tale attività con gli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. giustificano il conferimento alla

 Corte dei conti di poteri atti a prevenire con efficacia diretta pratiche lesive del principio della previa copertura e dell'equilibrio dinamico del bilancio degli enti locali (sentenze nn. 266, 250 e 60 del 2013).

Dette misure interdittive, ha osservato la Corte, non sono indici di una supremazia statale né di un potere sanzionatorio nei confronti degli enti locali e neppure sono riconducibili al controllo collaborativo in senso stretto, ma sono strumentali al rispetto degli «obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. In questa prospettiva, funzionale ai principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici, [detti controlli] [...] possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio (sentenze nn. 266 e 60 del 2013), che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza 226 del 1976)» (sentenza n. 39 del 2014).

In particolare, il controllo di legittimità e regolarità contabile attribuito alla Corte dei conti per questi particolari obiettivi si risolve in un esito plurimo (sentenze n. 179 del 2007, n. 198 del 2012, nn. 23 e 60 del 2013 e n. 39 del 2014), nel senso che ad esso è affidato il giudizio se i bilanci preventivi e successivi siano o meno rispettosi del patto di stabilità, siano deliberati in equilibrio e non presentino violazioni delle regole espressamente previste per dette finalità.

Sicché l'esercizio di questo tipo di controllo sugli enti locali da parte della locale sezione della Corte dei conti (sentenza n. 60 del 2013) circoscrive la funzione della magistratura contabile alla tutela preventiva e concomitante degli equilibri economici dei bilanci e della sana gestione finanziaria secondo regole di coordinamento della finanza pubblica conformate in modo uniforme su tutto il territorio, non interferendo con la particolare autonomia politica ed amministrativa delle amministrazioni destinatarie (sentenza n. 39 del 2014).

*La copertura di nuovi o maggiori oneri con ricorso a Fondi obbligatori di spesa*

In materia meritano segnalazione due pronunce della Corte costituzionale.

La prima (sentenza n. 28 del 2013) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 22, 37 e 50 della legge della regione Campania n. 1 del 2012, in quanto previsionale su cui venivano fatte gravare le spese disposte dalle norme impugnate contiene, come la sua stessa intitolazione rivela, un «fondo di riserva per le spese impreviste» per l'anno 2012.

Sul punto la Corte ha ritenuto in contrasto con le regole di contabilità stabilire che determinate spese, inserite nel bilancio di previsione – e per ciò stesso “previste” – siano fatte gravare su un fondo per spese “impreviste”, che è invece destinato ad evenienze non preventivabili. La medesima legislazione della regione Campania relativa alla contabilità – legge 30 aprile 2002, n. 7 (Ordinamento contabile regione Campania articolo 34, comma 1, decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76) – prescrive, all'art. 28, l'esistenza di un fondo per le spese impreviste, «finalizzato a far fronte alle spese aventi carattere di imprescindibilità e di improrogabilità che non siano prevedibili all'atto di adozione della legge di bilancio».

Con la (seconda) sentenza n. 108 del 2014 la Corte ha invece dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della regione Abruzzo 24 aprile 2013, n. 10 – la quale prevede che gli oneri derivanti dagli interventi per lo sviluppo dell'agricoltura e della pesca in Abruzzo siano posti a carico del capitolo di bilancio denominato «Oneri derivanti da transazioni, liti passive, procedure esecutive ed interessi passivi in materia di ordinamento del personale», ricompreso nell'elenco delle spese obbligatorie, allegato al bilancio di previsione 2013 della regione Abruzzo –, promossa in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, della Costituzione.

#### *Le Relazioni della Corte dei conti sulla copertura finanziaria delle leggi regionali di spesa*

Il citato decreto-legge n. 174, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, ha anche previsto che la Corte dei conti – come avviene ormai da più di venticinque anni per la legislazione di spesa dello Stato (v. art. 7, comma 6, della legge n. 362 del 1988, ora art. 17, comma 9, della legge n. 196 del

2009) – predisponga anche per la legislazione di spesa delle Regioni una relazione con cadenza semestrale da trasmettere ai Consigli regionali sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel semestre precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri; con ciò si intende arricchire il patrimonio conoscitivo per le assemblee consiliari circa le questioni di copertura che, come è noto, sono di elevato tasso di tecnicismo finanziario e contabile e possono offrire al legislatore regionale utili elementi informativi sulle possibili criticità derivanti dalla legislazione di spesa.

Con la sentenza n. 39 del 2014, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale posta dalla regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la quale ha impugnato il comma 2 dell'art. 1 del citato decreto-legge n. 174, che introduce detta relazione semestrale. La ricorrente lamenta la violazione dell'autonomia finanziaria – tutelata dall'art. 116 Cost. e dal Titolo IV dello proprio statuto – nonché dell'art. 65 dello stesso statuto (che stabilisce il procedimento per l'adozione delle norme di attuazione statutarie) e delle relative norme di attuazione (in particolare, dell'art. 33, comma 4, del d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902 – Adeguamento ed integrazione delle norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia), atteso che queste ultime esaurirebbero la tipologia dei controlli attribuiti alla Corte dei conti nell'ordinamento della regione autonoma, consentendo i suddetti controlli soltanto «a richiesta del Consiglio regionale».

Infatti, secondo la Corte costituzionale, il controllo introdotto trova fondamento nella Carta costituzionale e riveste natura collaborativa. La Corte ha altresì espressamente affermato – anche in relazione agli enti territoriali dotati di autonomia speciale – che il Legislatore è libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi altra forma di controllo con queste caratteristiche (*ex plurimis*, sentenze n. 29 del 1995, nonché n. 179 del 2007, n. 267 del 2006), stante la posizione di indipendenza e neutralità del giudice contabile al servizio dello Stato-ordinamento, quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico nel suo complesso e della corretta gestione delle risorse (sentenza n. 60 del 2013).

Sul punto la Corte costituzionale ha concluso che l'istituto disciplinato dalla norma impugnata risulta funzionale, da un lato, ad ampliare il quadro degli strumenti informativi a disposizione del Consiglio regionale, per consentire la formulazione di

meglio calibrate valutazioni politiche del massimo organo rappresentativo della regione, anche nella prospettiva dell'attivazione di processi di "autocorrezione" nell'esercizio delle funzioni legislative e amministrative (sentenza n. 29 del 1995, nonché sentenza n. 179 del 2007), e, dall'altro, a prevenire squilibri di bilancio (tra le tante, sentenze n. 250 del 2013 e n. 70 del 2012). La relazione semestrale ai Consigli regionali sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, ancorché obbligatoriamente prevista, si mantiene pertanto nell'alveo dei controlli di natura collaborativa e di quelli comunque funzionali a prevenire squilibri di bilancio e non può conseguentemente ritenersi lesiva dei parametri invocati, posta la collocazione su piani distinti, seppur concorrenti nella valutazione degli effetti finanziari delle leggi regionali, delle funzioni intestate alla Sezione regionale della Corte dei conti rispettivamente dall'art. 33, comma 4, del d.P.R. n. 902 del 1975, da un lato, e dall'impugnato art. 1, comma 2, del richiamato decreto-legge n. 174, dall'altro.

*La verifica delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sui bilanci preventivi (annuali e pluriennali) e sui rendiconti consuntivi delle Regioni*

Con la sentenza n. 39 del 2014, la Corte ha scrutinato i commi 3, 4 e 7 dell'art. 1 del citato decreto-legge n. 174, che introducono una verifica delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sui bilanci preventivi (annuali e pluriennali) e sui rendiconti consuntivi delle Regioni e degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale, ritenendo le censure mosse non fondate.

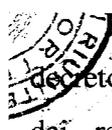
Il comma 7 disciplina l'esito dei controlli previsti dai commi 3 e 4, stabilendo che, qualora la Sezione regionale competente accerti squilibri economico-finanziari, mancata copertura di spese, violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno, dalla pronuncia di accertamento da essa emessa discende l'«obbligo», per le amministrazioni interessate, di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito di tale pronuncia, «i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio». Stabilisce altresì che, qualora la regione (*rectius*: l'amministrazione interessata, potendosi trattare anche degli enti del Servizio sanitario

nazionale) non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica degli stessi da parte della sezione regionale di controllo dia esito negativo, «è l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria».

In particolare, in base a tale disposizione – ad avviso della Corte – dalla pronuncia di accertamento adottata dalla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti può conseguire l'«obbligo di adottare [...] i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio», che la Corte medesima ha ritenuto individuare nell'obbligo di modificare la legge di approvazione del bilancio o del rendiconto mediante provvedimenti, anch'essi legislativi, necessari per la rimozione delle irregolarità e il ripristino degli equilibri di bilancio.

Con ciò la disposizione impugnata attribuisce alle pronunce di accertamento e di verifica delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti l'effetto, da un canto, di vincolare il contenuto della produzione legislativa delle Regioni, obbligate a modificare le proprie leggi di bilancio, dall'altro, di inibire l'efficacia di tali leggi in caso di inosservanza del suddetto obbligo (per la mancata trasmissione dei provvedimenti modificativi o per l'inadeguatezza degli stessi).

Orbene, ha ritenuto la Corte costituzionale, tali effetti non possono essere fatti discendere da una pronuncia della Corte dei conti, le cui funzioni di controllo non possono essere spinte sino a vincolare il contenuto degli atti legislativi o a privarli dei loro effetti. Le funzioni di controllo della Corte dei conti trovano infatti un limite nella potestà legislativa dei Consigli regionali che, in base all'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, la esercitano in piena autonomia politica, senza che organi ad essi estranei possano né vincolarla né incidere sull'efficacia degli atti che ne sono espressione (salvo, ovviamente, il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale). La Corte dei conti, d'altro canto, è organo che – come, in generale, la giurisdizione e l'amministrazione – è sottoposto alla legge (statale e regionale): la previsione che una pronuncia delle Sezioni regionali di controllo di detta Corte possa avere l'effetto di inibire l'efficacia di una legge si configura, perciò, come palesemente estranea al nostro ordinamento costituzionale e lesiva della potestà legislativa regionale.

 La Corte ha dunque concluso che l'impugnato comma 7 dell'art. 1 del citato decreto-legge n. 174, nella parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni, contrasta con gli invocati parametri costituzionali e statutari che garantiscono alle Regioni la potestà legislativa nelle materie di loro competenza.

Il giudizio di controllo svolto dalle competenti Sezioni regionali della Corte dei conti, secondo la Corte costituzionale (sentenza n. 39 del 2014), si configura, inoltre, almeno per la parte in cui si svolge alla stregua di norme costituzionali, come un sindacato di legittimità costituzionale delle leggi regionali di approvazione dei bilanci e dei rendiconti, al quale l'impugnato comma 7 riconnette, come si è ricordato, la possibile inibizione dell'efficacia di dette leggi. In tale modo, la disposizione impugnata ha introdotto una nuova forma di controllo di legittimità costituzionale delle leggi che illegittimamente si aggiunge a quello effettuato dalla Corte costituzionale: a quest'ultima l'art. 134 Cost. affida in via esclusiva il compito di garantire la legittimità della legislazione (anche regionale) attraverso pronunce idonee a determinare la cessazione dell'efficacia giuridica delle leggi dichiarate illegittime (sul principio dell'unicità della giurisdizione costituzionale, «che non tollera deroghe o attenuazioni di alcun genere», cfr. sentenza n. 31 del 1961, nonché sentenze n. 6 del 1970, n. 21 del 1959, n. 38 del 1957, sulla giurisdizione dell'Alta Corte per la regione siciliana).

Da ciò la lesione anche dell'art. 134 Cost., la quale determina una compromissione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, atteso che il controllo di legittimità costituzionale che la norma impugnata attribuisce alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in violazione di detta disposizione della Costituzione ha ad oggetto, specificamente, le leggi con le quali le Regioni approvano i propri bilanci e rendiconti.

L'art. 1, comma 7, del ripetuto decreto-legge è stato, quindi, dichiarato costituzionalmente illegittimo, limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni. La Corte ha anche precisato che tale dichiarazione, essendo fondata anche sulla violazione di disposizioni della Costituzione, ha efficacia, con riguardo all'applicazione di detta norma, per tutte le

Regioni, a statuto ordinario e a statuto speciale, nonché per le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Le considerazioni che precedono confermano che il sistema individua nella Corte dei conti l'organo di controllo posto a tutela dell'equilibrio di bilancio, l'obbligo del cui ripristino non necessita di alcuna misura coercitiva espressa, rappresentando essa un'esigenza immanente di autocorrezione, le cui modalità rimangono riservate alla sfera della sovranità (sentenza n. 39 del 2014).

*I connotati della norma espressiva del principio di coordinamento della finanza pubblica: il carattere "transitorio" di misure volte al contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni*

Di rilievo è la sentenza n. 79 del 2014, con la quale la Corte costituzionale ha scrutinato l'art. 16 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 – il quale prevede che le Regioni concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica anche mediante la riduzione delle spese per i consumi intermedi (comma 1); determinano l'ammontare complessivo di tale concorso con riferimento agli anni 2012, 2013, 2014 e «a decorrere dal 2015» (comma 2, primo periodo); dispongono che la ripartizione di tale concorso fra le Regioni è determinata con delibera della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, anche tenendo conto delle analisi della spesa effettuate dal commissario straordinario di cui all'art. 2 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, convertito, modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 luglio 2012, n. 94, delibera che è recepita da un apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 30 settembre 2012 (comma 2, secondo periodo); prevedono che, in caso di mancata delibera della predetta Conferenza, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze è comunque emanato entro il 15 ottobre 2012, «ripartendo la riduzione in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE» (comma 2, terzo periodo) – dichiarando costituzionalmente illegittimo il terzo periodo del comma 2 dell'art. 16 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, nella parte in cui non prevede che, in caso di mancata deliberazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, il decreto del Ministero dell'economia e

delle finanze «è comunque emanato entro il 15 febbraio di ciascun anno», «sino all'anno 2015».

La *ratio decidendi* della citata pronuncia si fonda su di un principio che la Corte ha inteso nell'occasione riaffermare e cioè che “è consentito al legislatore statale imporre limiti alla spesa di enti pubblici regionali, che si configurano quali principi di «coordinamento della finanza pubblica», anche nel caso in cui gli «obiettivi di riequilibrio della medesima» tocchino singole voci di spesa a condizione che: tali obiettivi consistano in «un contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente», in quanto dette voci corrispondano ad un «importante aggregato della spesa di parte corrente», come nel caso delle spese per il personale (sentenze n. 287 del 2013 e n. 169 del 2007); il citato contenimento sia comunque «transitorio», in quanto necessario a fronteggiare una situazione contingente, e non siano previsti «in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi»” (sentenze n. 23 e n. 22 del 2014; nn. 236, 229 e 205 del 2013; n. 193 del 2012; n. 169 del 2007; n. 36 del 2004; n. 437 del 2001).

In proposito, va osservato che il requisito della “transitorietà” di una misura per il riequilibrio della finanza pubblica cui sono tenute le pubbliche amministrazioni sembra di problematica riconciliazione, ora, con le novelle costituzionale di cui all'art. 81 e 97 Cost., nonché con lo stesso *Fiscal Compact*, che, come è noto, hanno introdotto la regola dell'equilibrio di bilancio, stabilendo che esso si considera realizzato qualora il saldo strutturale (definito come saldo corretto per il ciclo e al netto delle misure una tantum) delle pubbliche amministrazioni sia pari all'obiettivo di medio termine (MTO) specifico per il Paese, come definito nel Patto di Stabilità e Crescita. Ne discende che il principio dell'equilibrio strutturale ha come corollario quello della sostenibilità delle finanze pubbliche; talché, nel mutato scenario della Costituzione economica, sembra problematico che una misura di contenimento di un aggregato di spesa pubblica corrente (nella specie i “consumi intermedi”) possa essere di per sé connotato da “transitorietà”; tanto più ove si consideri che l'obiettivo dell'equilibrio strutturale discende non tanto dall'art. 117, terzo comma, Cost. (“coordinamento della finanza pubblica”) e , come ha chiarito di recente la stessa Corte costituzionale, non solo dagli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. (Corte cost. sentt. n. 40 e 39 del 2014), ma, ora, direttamente dagli artt. 81 e 97 Cost., come modificati dalla legge costituzionale n. 1 del 2012.

*In particolare, il problema dell'equilibrio del bilancio e la garanzia dei diritti di prestazione*

La Corte, nella sentenza n. 310 del 2013, nello scrutinare disposizioni di legge statali di blocco di stipendi, ha ritenuto che le norme impugnate superassero “il vaglio di ragionevolezza, in quanto mirate ad un risparmio di spesa che opera riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego, in una dimensione solidaristica – sia pure con le differenziazioni rese necessarie dai diversi statuti professionali delle categorie che vi appartengono – e per un periodo di tempo limitato, che comprende più anni in considerazione della programmazione pluriennale delle politiche di bilancio”. (v. Corte cost., sent. n. 310 del 2013, n. 13.5. del Considerato in diritto).

Medesima *ratio decidendi* – impiegata dalla Corte per risolvere la questione con riferimento a tutti i parametri sollevati artt. 3, 36, 53 e 97 Cost. – è alla base della successiva ordinanza n. 113 del 2014, con la quale la Corte rigetta le questioni sollevate come manifestamente infondate.

In disparte la grave problematica, non affrontata in modo esplicito dalla Corte, circa la tenuta della disposizione secondo cui “lo Stato concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali” (art. 5, comma 1, lett. g), della legge costituzionale n. 1 del 2012) in relazione alla previsione del principio dell'equilibrio del bilancio introdotta in esito alla profonda modifica costituzionale degli artt. 81, primo comma, e 97, primo comma, Cost., tale modo di argomentare della Corte (v. citate sentenza n. 310 del 2013 e ordinanza n. 113 del 2014) ripropone, in un contesto costituzionale completamente mutato, la tesi della legittimità dell'introduzione di misure restrittive (es. interventi restrittivi di blocchi stipendiali volti a realizzare risparmi di spesa) prolungati nel tempo, la cui ragionevolezza per l'innanzi veniva condizionata dalla giurisprudenza della Corte al loro carattere eccezionale, transeunte, non arbitrario, consentaneo allo scopo prefissato.

## 2. Le singole leggi

### **Legge 19 dicembre 2013, n. 153, ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica di Albania, la Repubblica greca e la Repubblica italiana sul progetto "Trans Adriatic Pipeline", fatto ad Atene il 13 febbraio 2013**

La legge, di ratifica dell'accordo in riferimento al progetto "Trans Adriatic Pipeline", non comporta sostanzialmente oneri se non in riferimento alle limitate spese per i viaggi degli addetti delle delegazioni. L'esame parlamentare, sulla base della dichiarazione resa dal rappresentante del Governo, ha consentito di chiarire che gli eventuali costi che si dovessero verificare per i Paesi contraenti in riferimento all'obbligo di eliminare i rischi per la realizzazione del Progetto, qualora gli stessi dovessero aver luogo sul territorio nazionale (art. 7), sarebbero coperti, in quanto eventi eccezionali di particolare gravità e, in quanto tali, non prevedibili e quantificabili *ex ante*, con apposito provvedimento normativo – da intendersi presumibilmente come legislativo – recante indicazione e copertura dell'onere eventualmente necessario.

### **Legge 29 gennaio 2014, n. 5, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, recante disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia**

Il decreto-legge n. 133 si compone di otto articoli, riguardanti materie diverse. In ambito fiscale si segnalano anzitutto gli artt. 1 e 2, concernenti rispettivamente la soppressione della seconda rata IMU per il 2013 e la relativa copertura finanziaria, essenzialmente ottenuta incrementando gli acconti IRES ed IRAP a carico delle persone giuridiche del settore finanziario nonché introducendo l'obbligo di effettuare un versamento in acconto a carico dei soggetti che gestiscono il risparmio amministrato. Anche l'art. 7 detta norme – in questo caso di coordinamento – in materia fiscale.

L'articolo 3 invece prevede disposizioni per rendere più raggiungibili gli obiettivi riguardanti i proventi da dismissioni immobiliari, in vista della realizzazione di una parte della manovra prevista per il 2013 dal decreto-legge n. 120 del 2013, convertito

con la legge n. 137 del medesimo anno (di cui alla Relazione quadrimestrale del settembre-dicembre 2013) di aggiustamento dei saldi di bilancio per 1,6 miliardi circa, corrispondenti allo 0,1 per cento del rapporto indebitamento netto/PIL. Gli artt. 46 prevedono poi disposizioni in materia di riassetto della Banca d'Italia e l'articolo 8 finale riepiloga gli aspetti concernenti la copertura finanziaria.

In termini complessivi il provvedimento riporta, in riferimento ai tre saldi, un effetto netto nullo per il primo e il terzo anno, con un lievissimo avanzo per il 2015, che viene devoluto a beneficio dei saldi medesimi, come confermato dal Governo nel corso della discussione parlamentare e dal parere espresso durante l'esame presso la Camera dei deputati, competente per la seconda ed ultima lettura. Ne fornisce conferma il DEF 2014.

Per i profili di carattere finanziario, il fatto che sia le norme dichiaratamente onerose (soppressione seconda rata IMU 2013) sia le relative coperture (nei termini prima sintetizzati) si riferiscano a tipologie di intervento con precedenti anche recenti ed in ordine alle quali i margini di incertezza di valutazione sono mediamente ridotti, contribuisce a delineare un quadro sufficientemente stabile sotto il profilo della valutazione degli oneri. Lo stesso dibattito parlamentare (unitamente alle valutazioni espresse dal Governo) ha portato alla configurazione di un quadro finanziario che non dovrebbe, almeno *ex ante*, presentare rilevanti profili di problematicità.

Va comunque reiterata l'osservazione secondo cui le quantificazioni offerte in materia di effetti attesi degli anticipi d'imposta, frutto dei modelli di microsimulazione, non risultano verificabili *ex ante*.

Si ricorda poi che l'art. 2 reca, al comma 6, la modifica della clausola di salvaguardia riferita alla copertura degli oneri di cui al decreto-legge n. 102 del 31 agosto 2013, clausola già esercitata con apposito decreto ministeriale del 2 dicembre u.s. (per l'esame dei problemi emersi al riguardo si rinvia alla Relazione quadrimestrale riferita al periodo settembre-dicembre 2013).

Durante l'esame parlamentare, in particolare in seconda lettura presso la Camera dei Deputati, sono stati sollevati rilievi circa i profili di classificazione delle entrate utilizzate a copertura in base alla disciplina europea. Infatti, poiché si perviene a livelli di incremento degli acconti di imposte pari quasi al 130 per cento, si tratterebbe di

escludere eventuali effetti sul debito in presenza di anticipazioni del versamento di imposte.

Per quanto concerne il citato art. 3, in materia di agevolazioni in ordine alla dismissione di immobili, rimane altresì non del tutto chiarito l'effetto delle modifiche apportate in prima lettura dal Senato della Repubblica, in base alle quali, tra l'altro, occorre individuare i beni immobili di proprietà dello Stato di rilevante interesse culturale, paesaggistico o ambientale in ordine ai quali risulti prioritario il mantenimento della proprietà dello Stato. Anche se, in relazione a processi di dismissione finalizzati ad obiettivi di finanza pubblica, è previsto che non si debbano determinare riduzioni dell'introito complessivo atteso, è difficile sfuggire però al rilievo per cui ciò, a parità di condizioni ed in riferimento ai soli profili finanziari, non contribuisca ad alimentare l'aleatorietà del previsto afflusso dei proventi da dismissione. Il Governo si è invece limitato a ribadire trattarsi di mere facoltà le cui conseguenze in termini di minori entrate non sono né prevedibili né quantificabili, fermo rimanendo che la previsione del concerto del Ministro dell'economia e delle finanze, ai fini dell'esercizio dei citati poteri, è volta ad assicurare il perseguimento dei prefissati obiettivi finanziari.

Si può notare al riguardo che, se è vero che l'obiettivo della richiamata manovra di rientro è risultato raggiunto e quindi la normativa nel suo complesso ha contribuito al non superamento del 3 per cento nel rapporto indebitamento netto/prodotto interno lordo per il 2013, vero è pure che la normativa in esame sembra presentare un profilo non limitato al 2013, ma di carattere ordinamentale, sicché, nella valutazione delle ulteriori operazioni di tale tipo da effettuare in futuro (in materia dunque di dismissioni di immobili), sarà opportuno tener conto degli effetti della normativa particolare in tal modo prevista per i beni di carattere artistico, da individuare ad opera del Ministro dei beni e delle attività culturali.

Una menzione particolare meritano i già citati artt. 4-6, i quali dispongono, in sintesi, una rivalutazione del capitale della Banca d'Italia, individuando dei limiti massimi, nonché un tetto (rispetto al capitale) per la distribuzione ai partecipanti di dividendi esclusivamente annuali. A parte problemi più ampi legati alla quantificazione del valore delle quote, per i profili d'impatto sui saldi di finanza pubblica va ricordato

che la Relazione tecnica iniziale giudicava le norme comunque tali da generare effetti positivi in termini di gettito, ancorché di difficile quantificazione, data l'indeterminatezza sia del momento in cui le suddette quote sarebbero state cedute sia del valore delle plusvalenze che si sarebbero realizzate. Il Governo *pro-tempore* aveva fatto presente che l'ammontare massimo dei dividendi distribuibili ai partecipanti è pari a 450 milioni e che si passa da un dividendo contenuto ma di entità crescente nel tempo (potenzialmente senza limiti) ad un dividendo maggiore ma soggetto ad un limite fisso, garantendo quindi un automatico rafforzamento della base patrimoniale della Banca d'Italia. Il provvedimento potrebbe dunque – sempre ad avviso del Governo - determinare maggiori entrate tributarie per le Amministrazioni pubbliche, ancorché prudenzialmente non valutate e che, per la parte connessa con la rivalutazione, avrebbero natura *una tantum* e quindi sarebbero prive di impatto sull'indebitamento netto strutturale.

Nel corso del successivo *iter* parlamentare il Governo ha avuto modo ulteriormente di chiarire che le disposizioni impediscono che nel nuovo quadro normativo l'aumento dell'ammontare massimo dei dividendi distribuibili ai partecipanti venga imputato alla quota degli utili netti da versare allo Stato. Di ciò si è preso atto in sede parlamentare.

Al riguardo, dall'esame della documentazione fornita non è apparso chiaro l'impatto sulle entrate del bilancio dello Stato a legislazione vigente derivante dalla modifica dello Statuto della Banca d'Italia, conseguente al decreto-legge in esame. Infatti, mentre il sistema precedente prevedeva la distribuzione dell'utile netto a riserva (entro limiti massimi), con il residuo destinato allo Stato, nonché una distribuzione (anche in questo caso entro un tetto) delle stesse riserve, con il nuovo Statuto è prevista una remunerazione agli azionisti entro un limite massimo di utili correlati ad un capitale rivalutato. In definitiva, gli effetti, soprattutto a regime, di tale modifica sulle entrate del bilancio dello Stato non risultano essere stati chiariti in dettaglio.

Si ricorda che il Servizio bilancio della Camera dei Deputati ha fatto presente che “tenuto conto della necessità di scomputare dall'utile netto anche le quote destinate a riserva ordinaria e straordinaria (ciascuna delle quali resta fissata nella misura del 20 per cento), il sistema prefigurato appare in grado di ridurre la quota residuale che potrà

essere corrisposta allo Stato in una misura che dipende, da un lato, dalla quota di dividendi effettivamente corrisposta ai partecipanti, dall'altro, dall'effettivo ammontare complessivo dell'utile netto che potrà essere conseguito in ciascun anno".

Poiché è possibile che il risultato netto dipenda dall'operare di una serie di variabili, probabilmente mutevoli anche per singolo esercizio, tale circostanza, nell'ambito di una decisione ispirata a prudenza e a trasparenza, avrebbe reso consigliabile l'inserimento di una clausola di neutralità, a garanzia comunque dell'insussistenza di effetti finanziari negativi sulla finanza pubblica, ed eventualmente di una clausola di salvaguardia, per verificare la sussistenza dei presupposti per la modificabilità, ad esempio, di alcuni degli elementi che concorrono al risultato netto per singolo esercizio (naturalmente, ove possibile).

Va infine ricordato che con il già richiamato decreto-legge n. 66 del 24 aprile (art. 4, comma 12) il versamento dell'imposta sostitutiva da parte delle banche sulla rivalutazione delle quote di partecipazione in discussione (imposta la cui applicazione è stata disposta dalla legge di stabilità 2014), è stato conteggiato come elemento di copertura degli oneri di cui al decreto medesimo. Il che rende ancor meno esplicito il quadro degli effetti finanziari complessivi sul bilancio dello Stato derivante dal decreto-legge n. 133 qui in esame.

**Legge 6 febbraio 2014, n. 6, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136, recante disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate**

Il provvedimento prevede una serie di articoli che dettano disposizioni in materia ambientale, soprattutto per quanto concerne la regione Campania.

Esso risulta corredato di Relazione tecnica, successivamente aggiornata nel passaggio parlamentare.

Per i profili finanziari si evidenzia l'ampio utilizzo del riferimento, per numerose attività innovative, alle disponibilità in essere. E' il caso ad esempio dell'art. 1, commi 6-ter e 6-quater, rispettivamente in materia di indagini su terreni da parte del Corpo

forestale dello Stato e deroga al divieto in merito all'acquisto e alla locazione finanziaria di autovetture. Si segnalano altresì l'art. 2, comma 3, che fa onere ai dipartimenti di cui si avvale il ministro per la coesione territoriale di supportare gli oneri per il comitato e la commissione rispettivamente istituiti con i commi 1 e 2, nonché l'art. 2-*bis*, che prevede l'istituzione presso la Prefettura di una sezione specializzata nell'ambito del Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere (comma 2) e del Gruppo interforze centrale per il monitoraggio e le bonifiche delle aree inquinate (comma 3). In entrambi i casi, tali oneri vengono sostenuti dal Ministero dell'interno a carico dei fondi in essere.

Circa l'utilizzo delle strutture e delle risorse umane in essere, anche i successivi artt. 5, 6 ed 8 presentano lo stesso problema, rispettivamente in materia di compiti del Commissario di cui al comma 5 del menzionato art. 5 e di espletamento da parte delle Regioni degli interventi di mitigazione del dissesto idrogeologico (comma 1-*bis* dell'art. 6), nonché in materia di studi epidemiologici ad opera delle strutture della regione Puglia (comma 4-*ter* dell'art. 8).

Per tutti i richiamati rinvii alle disponibilità in essere la Relazione tecnica si limita all'affermazione circa l'assenza di oneri aggiuntivi o la piena sostenibilità degli oneri con le risorse in essere, senza fornire delucidazioni a supporto di tali conclusioni e quindi senza fugare il rischio che in futuro, anche tenuto conto della cogenza di molti adempimenti, l'attuazione delle varie norme non costituisca la base per la richiesta di ulteriori fondi a legislazione vigente nei vari bilanci. L'alternativa – come più volte segnalato – è che si versi in una sostanziale inattuazione della norma, a conferma di una tendenza di fondo sempre più evidente verso una legislazione di carattere programmatico tale, da un lato, da rendere la legge necessariamente poco autoapplicativa e, dall'altro, da consentire all'azione amministrativa una discrezionalità in alcuni casi eccessivamente ampia.

Problemi di altra natura pone il citato art. 2. Il comma 4-*octies* imputa infatti al Fondo sanitario nazionale la copertura degli interventi previsti ad opera della regione Campania in ordine alla prevenzione e al controllo dello stato di salute della popolazione residente in territori interessati da inquinamento (4-*quater*). Il comma 4-*quinquies* prevede, con la stessa tipologia di copertura, a carico della regione Puglia

interventi per il controllo dello stato di salute della popolazione residente nei comuni di Taranto e Statte. Pur considerando l'affinità tra interventi e coperture, va ricordato che il Fondo sanitario presenta da tempo problemi di sottofinanziamento e che non risultano fornite stime a supporto della quantificazione dell'intervento di cui alla norme citate.

Il comma 5 poi, sempre dell'articolo 2, provvede alla copertura degli oneri di un programma straordinario di bonifica (di cui al comma 4), relativamente al solo 2014, mediante rinvio alle somme che si renderanno disponibili a seguito della riprogrammazione delle linee d'intervento del Piano di azione coesione della regione Campania, oltre che a carico dei fondi strutturali europei concernenti la medesima regione. Non sono stati forniti ulteriori dettagli né sul costo del programma, né circa il relativo andamento temporale né circa la garanzia della idonea sussistenza delle risorse. Si ricorda che in sede parlamentare è stato fatto presente che risulta necessario monitorare periodicamente la correlazione tra l'entità delle risorse utilizzate e quella dell'onere finanziato. Ciò in riferimento anche al comma 5-bis in particolare, concernente interventi (non quantificati) di bonifica finanziati con il fondo unico giustizia (le cui risorse non risultano preventivabili con certezza) e al comma 6, (che utilizza, per finanziare gli interventi di bonifica, anche le risorse europee disponibili nell'ambito del programma di sviluppo rurale Campania 2007-2013 finalizzate all'assistenza tecnica).

**Legge 21 febbraio 2014, n. 9, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, recante interventi urgenti di avvio del piano "Destinazione Italia", per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per la riduzione dei premi RC-auto, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015**

Il decreto-legge consta di numerosi articoli, ciascuno dei quali composto di numerosi commi, ed è ispirato alla finalità di sostenere lo sviluppo, anche attraverso modifiche di carattere ordinamentale. Esso contiene altresì una serie di norme dal contenuto vario, come la realizzazione di bonifiche (art. 4) e modifiche alle norme sui siti inquinati (art. 4-bis e 4-ter) e per l'EXPO, lavori pubblici e trasporto aereo (art. 13) e per il contrasto del lavoro sommerso e irregolare (art. 14).

Il provvedimento ha subito numerose modifiche durante l'esame in prima lettura ad opera della Camera dei Deputati e risulta corredato di Relazione tecnica, aggiornata successivamente nel passaggio alla seconda lettura e corroborata da ulteriori documenti.

Numerosi sono i problemi che la normativa presenta per gli aspetti di competenza.

Il problema principale viene posto dagli artt. 3, 6 e 9, che prevedono, tra l'altro (naturalmente per finalità diverse), forme di credito d'imposta che presentano profili finanziari del tutto peculiari. Anzitutto, è previsto un limite massimo di risorse da stanziare per tale finalità, a valere sulla proposta nazionale relativa alla prossima programmazione 2014-2020 dei fondi strutturali comunitari ovvero sulla collegata pianificazione degli interventi nazionali finanziati dal Fondo per lo sviluppo e la coesione nonché dal Fondo di rotazione di cui alla legge n. 183 del 1987 (per l'attuazione delle politiche comunitarie).

Come specificato in particolare in riferimento all'art. 6, in sede parlamentare è stato fatto presente che "ad oggi non si conosce l'ammontare di risorse che verranno effettivamente destinate alle misure in argomento né si conoscono le modalità applicative che consentiranno di garantire il rispetto del tetto delle risorse messe a disposizione". Anche la Relazione tecnica aggiornata conferma che l'effettiva attivazione del credito d'imposta avverrà a seguito della definizione della programmazione 2014/2020 dei fondi strutturali comunitari e previa individuazione delle misure in parola all'interno del pertinente programma operativo ovvero a seguito della pianificazione nazionale per l'attuazione degli interventi a finanziamento nazionale del Fondo sviluppo e coesione 2014/2020. Pertanto, sarà con decreto interministeriale che saranno adottate le disposizioni attuative necessarie, ivi inclusa la decorrenza dell'agevolazione. Sempre secondo la Relazione tecnica, le norme hanno dunque carattere programmatico, perché subordinate all'individuazione esatta dell'importo da destinare alle misure stesse.

Ciò che qui si può osservare è che, con una tale modalità di legislazione, si viene a delineare dunque, sul piano normativo, la figura del credito d'imposta di carattere programmatico, di cui vengono definiti i caratteri generali nella norma primaria, ma la cui attuazione, almeno per gli aspetti finanziari, è integralmente demandata a futuri interventi normativi di natura secondaria. Ciò indurrebbe a ritenere che la norma sia

destinata, di per sé, a non creare diritti, ma semplicemente delle aspettative destinate a poter essere soddisfatte se, nella misura e con i tempi in cui si saranno individuate le risorse e le relative assegnazioni.

Già si è avuto modo di segnalare che si tratta di una modalità di intervento improntata ad una certa genericità, la cui operatività è rimessa al verificarsi di una serie di condizioni, in special modo di carattere finanziario, e che va considerata come una sorta di delega alle amministrazioni ministeriali competenti a precisare i profili operativi degli interventi previsti dalla normativa primaria. Ne consegue che *ex ante* non è possibile alcuna valutazione degli effetti sui vari saldi e che solo *ex post* è eventualmente ricostruibile l'effettivo impatto finanziario della normativa sulle grandezze di finanza pubblica. Si tratta, con tutta evidenza, di una modalità di legislazione che, oltre a presentare problematicità nei rapporti tra Governo e Parlamento, si colloca al di fuori del quadro istituzionale che regola la definizione degli aspetti finanziari della normativa primaria.

Oltretutto, si possono incentivare in tal modo comportamenti emulativi, nel senso di proporre norme onerose prive di coperture e la cui definizione, per gli aspetti finanziari, è demandata a decisioni future, tra l'altro in un quadro di incertezza circa la sussistenza di un determinato ammontare di risorse occorrenti. Si creano poi delle situazioni non facilmente configurabili per i potenziali fruitori della normativa, titolari dunque di aspettative sulla base delle quali appare difficile poter effettuare una programmazione d'impresa.

Il provvedimento prevede poi una serie di altre norme tali da presentare una serie di problemi di carattere finanziario, sia pur di portata inferiore.

Un problema di sostenibilità della clausola di salvaguardia viene presentato dall'art. 4-ter (che prevede la nomina di due commissari e numerosi adempimenti per la bonifica di siti in Crotone e Brescia Caffaro, espletabili anche da parte delle amministrazioni degli enti territoriali), nonché dall'art. 5, comma 2-bis, che prevede l'espletamento in un'ora delle formalità doganali, senza affrontare gli aspetti organizzativi – e quindi finanziari - che ne derivano. Anche l'istituzione a Bolzano di una sezione specializzata di tribunale in materia di impresa, di cui all'art. 10, comma 01, è giudicata dalla Relazione tecnica aggiornata come non foriera di oneri.

Si segnalano poi i commi 2-10 e 14 dell'art. 4, che prevedono egualmente un credito d'imposta alle imprese sottoscrittrici di accordi di programma per l'acquisizione di beni strumentali nuovi, i cui oneri vengono individuati però come limite massimo e risultano coperti a carico del fondo speciale nonché del fondo per gli interventi di politica economica.

Da segnalare altresì che, secondo la stessa Relazione tecnica, il comma 1 dell'art. 11 comporta una perdita di gettito da imposta sostitutiva, sia pure di trascurabile entità, dal momento che si estende l'agevolazione tributaria prevista in favore dei finanziamenti erogati dal Foncooper, anche ai finanziamenti erogati dalle società finanziarie, modificando così la legge n. 49 del 1985, riguardante le cooperative.

Viene altresì in rilievo il comma 7-bis dell'art. 12, che prevede che con decreto ministeriale vengano stabilite, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, le modalità per la compensazione, nell'anno 2014, delle cartelle esattoriali in favore delle imprese titolari di crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili per forniture, maturati nei confronti delle pubbliche amministrazioni. Secondo la Relazione tecnica, non vi sono effetti finanziari negativi "in quanto la facoltà di compensazione è subordinata all'adozione del predetto decreto, che deve individuare modalità di attuazione tali da assicurare gli equilibri di finanza pubblica". Si ricorda che al riguardo, sempre in sede parlamentare, è stato osservato che "le norme in commento appaiono potenzialmente suscettibili di determinare effetti finanziari di cassa con possibile incidenza sul fabbisogno". Ciò per la mancata coincidenza del meccanismo, per importi e tempi di definizione, con i flussi finanziari che si sarebbero determinati a legislazione vigente, tenuto conto che non è dato conoscere l'entità delle cartelle esattoriali potenzialmente interessate dalle compensazioni né la tipologia dei tributi e dei contributi ammessi a compensazione. Non essendo specificata la data di emissione della cartella esattoriale per l'ammissione alla compensazione, questo potrebbe avere inoltre riflessi in ordine alla valutazione degli effetti finanziari ascrivibili alla disposizione.

Si tratta di rilievi dai quali è difficile dissentire, attesa la indeterminatezza sia della norma che della Relazione tecnica. Alla luce del citato rinvio all'emanazione di un apposito decreto interministeriale, non è del tutto da escludere che si sia in presenza di un'altra norma di carattere non prescrittivo e quindi di incerto impatto finanziario.

Rimane la constatazione della carenza di adeguate informazioni da parte della Relazione tecnica.

L'art. 13, già citato riguardante varie materie relative ad EXPO 2015, ai lavori pubblici e al trasporto aereo non appare a sua volta esente da rilievi. Viene in esame anzitutto il comma 1, che dispone la revoca di una serie di assegnazioni del CIPE per la successiva riassegnazione a finalità legate ai lavori relativi al citato EXPO 2015, individuando finalità precise: al riguardo, si può porre il problema se sia stato valutato l'eventuale profilo di cassa. Rileva altresì il comma 4, che prevede la possibilità di riassegnare a differenti finalità contributi revocati: il problema nasce dal fatto che le riassegnazioni possono anche essere finalizzate ad operazioni finanziarie di mutuo con oneri di ammortamento a carico dello Stato. Si tratta di una finalità che potrebbe comportare un irrigidimento della spesa.

Per motivi analoghi perplessità sotto il profilo finanziario solleva il successivo comma 9, che - nel consentire al comune di Napoli di contrarre mutui per l'importo corrispondente al finanziamento di propria competenza necessario alla realizzazione di un tratto della metropolitana (in deroga al testo unico sulla finanza comunale di cui al d.lgs. n. 267 del 2000 in tema di procedura di riequilibrio finanziario pluriennale) - non determina, secondo la Relazione tecnica aggiornata, oneri per la finanza pubblica. Nonostante che anche nel parere espresso in sede parlamentare si confermi tale conclusione, rimane non del tutto chiarita la coerenza della disposizione con gli obiettivi di debito delle pubbliche amministrazioni e con la gestione dei problemi finanziari relativi a tale comune.

Il comma 11, non modificato peraltro dal Parlamento, pone l'obbligo di rendicontare nei documenti di programmazione pluriennale una serie di dati per i contratti di programma: a parte l'imprecisione della lettera della norma, si reitera in tal modo una prassi volta a modificare i contenuti dei documenti di finanza pubblica al di fuori della sede propria costituita dalla legge di contabilità, il che accentua il carattere di disorganicità dell'ordinamento contabile, che finisce con il risultare così - anche per materie rilevanti come il contenuto dei documenti di finanza pubblica - sempre di più come il risultato di sovrapposizioni dal carattere episodico e particolaristico.

I commi 21-23 pongono poi una serie di altri problemi di tipo metodologico. Il comma 21 proroga di tre anni l'operatività delle norme che prevedono la devoluzione al Fondo speciale per il sostegno del reddito e dell'occupazione del settore del trasporto aereo, delle maggiori entrate derivanti dall'incremento dell'addizionale sui diritti d'imbarco dei passeggeri sugli aeromobili. Il comma 23 provvede alla copertura del relativo onere incrementando l'addizionale comunale sui diritti d'imbarco sulla base di un decreto interministeriale alla cui adozione è subordinata l'efficacia della disposizione onerosa. Continua in tal modo a trovare conferma la tendenza, già segnalata, alla devoluzione all'azione amministrativa dell'individuazione dell'onere tributario: la norma primaria assume dunque sempre di più un carattere programmatico ed indeterminato, devolvendo all'amministrazione una parte degli adempimenti cui dovrebbe essa stessa far fronte, come l'individuazione degli interventi e delle relative coperture. Oltretutto, si ha una tipologia di norma che, anziché prevedere un onere e la relativa copertura, sulla base del modello delineato dalla Costituzione, subordina al reperimento della copertura il verificarsi dell'onere. Ciò, se da un lato può apparire virtuoso dal punto di vista della finanza pubblica, dall'altro però ingenera incertezza negli aventi diritto alla prestazione in cui consiste l'onere, il che assume maggior rilievo se si tratta di materia tributaria.

Nel corso della discussione in Parlamento si è anche posta la questione se, pur in presenza di una norma onerosa costruita con il sistema del tetto di spesa e quindi tale da escludere la previsione di una clausola di salvaguardia, sia la stessa copertura costituita dalle maggiori entrate a dover richiedere una clausola di tal genere, ove risulti non a sufficienza documentato che gli incrementi tributari dedotti a copertura risultino idonei a raggugliare gli oneri. Si tratta di un problema per certi versi analogo a quello già segnalato nelle precedenti Relazione quadrimestrali in riferimento al caso dell'onere costituito da minori entrate, per il quale è stata reiteratamente esclusa dal Legislatore la clausola di salvaguardia. La materia nel suo complesso va segnalata in questa sede ai fini di una riflessione in vista della futura modifica della legge di contabilità. La specifica questione evidenziata sembra avere comunque fondamento, in quanto si tratta dell'esigenza di garantire un quadro certo del complesso costituito dagli oneri e dalle relative coperture finanziarie.

Ha evidenziato infine che l'art. 14 fissa un onere massimo per l'incremento di 250 unità della dotazione organica del personale ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per contrastare il lavoro sommerso ed irregolare, con una progressione delle assunzioni calibrata sui limiti di spesa previsti. La copertura è posta a carico del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, su cui già si è segnalato che sussistono pressioni di carattere finanziario. Oltretutto, si ripropone la questione riferita all'indicazione di un limite massimo di onere a regime una volta effettuate tutte le assunzioni consentite, nel senso della difficile sostenibilità nel tempo di tale limite alla luce delle progressioni di carriera previste dalla legislazione vigente. La Relazione tecnica quantifica comunque in 88.594 euro la media degli introiti attribuibili all'attività di ogni singolo ispettore.

**Legge 21 febbraio 2014, n. 10, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria**

Il provvedimento è inteso ad affrontare il problema del cd. "sovraffollamento delle carceri" mediante l'adozione di alcune misure che includono modifiche al codice di procedura penale, al testo unico sulla disciplina degli stupefacenti, all'ordinamento penitenziario e al testo unico in materia di immigrazione (rispettivamente artt. 1, 2, 3 e 6). Sono altresì previste misure in tema di liberazione anticipata speciale (art. 4), modifiche in materia di esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi (art. 5) e infine l'istituzione del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute (art. 7). Sono infine previste proroghe per l'adozione delle agevolazioni fiscali per i datori di lavoro che impieghino detenuti ed internati.

La legge prevede altresì una disposizione finale di copertura finanziaria (art. 9), che consiste in una clausola di neutralità.

Il provvedimento è corredato di Relazione tecnica. Atteso il contenuto del provvedimento, in effetti l'impianto della descritta clausola sembra presentare un proprio fondamento. Comunque si tratterebbe di riflessi finanziari di entità limitata.

Ciò nondimeno sono da approfondire gli artt. 1 e 3, per la parte in cui si prevede un uso maggiore del cd. "braccialetto elettronico" al verificarsi di una serie di condizioni, tra le quali l'effettiva disponibilità di tali congegni da parte delle Forze di Polizia: l'ipotesi da non escludere è che le attuali dotazioni si dimostrino insufficienti rispetto all'obiettivo di ridurre in tal modo i flussi in ingresso per la custodia cautelare in carcere (art. 1) e di favorire la misura alternativa della detenzione domiciliare (art. 3).

Viene poi chiarito dalla Relazione tecnica aggiornata che l'art. 3, comma 1-bis, non comporta oneri per il fatto che, nelle more dell'espletamento del concorso per la copertura dei posti vacanti nel ruolo dell'organico dei dirigenti dell'esecuzione penale, la funzione viene attribuita ai funzionari inseriti nei ruoli dei dirigenti penitenziari: infatti, secondo la Relazione tecnica, già al momento vengono corrisposti trattamenti economici di tipo dirigenziale.

Meno convincente appare la clausola di neutralità in ordine alla richiamata istituzione del Garante di cui all'art. 7, che quanto meno comporterà costi amministrativi. Per l'art. 8, infine, che proroga i termini per l'adozione dei decreti interministeriali recanti agevolazioni fiscali e contributive in favore delle imprese e cooperative sociali che offrono occasioni lavorative ai detenuti, sembrerebbero coesistere nel meccanismo finanziario due componenti, di cui una legata alla figura del tetto di spesa e l'altra a quella del diritto soggettivo: se dovesse prevalere, nella futura disciplina, la prima, potrebbe apparire sostenibile l'assenza di effetti finanziari, come asserito dalla Relazione tecnica.

In questo senso si sono espressi i lavori parlamentari assumendo il presupposto della compatibilità del differimento dei termini – nel senso indicato – con il meccanismo del tetto di spesa cui le misure sono vincolate.

**Legge 21 febbraio 2014, n. 13, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, recante abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore**

Si tratta di un provvedimento volto a sostituire progressivamente il finanziamento pubblico ai partiti politici con forme di contribuzione volontaria ed indiretta in loro favore.

Il disegno di legge iniziale recava la Relazione tecnica, che è stata successivamente aggiornata nel passaggio parlamentare. E' stato fornito anche un riepilogo degli effetti.

Il provvedimento, in sintesi, finanzia le modifiche alle detrazioni IRPEF, la destinazione volontaria del 2 per mille, le agevolazioni postali e il costo stimato dei contratti di solidarietà del personale dei partiti politici con la riduzione prima e con la soppressione a regime, a partire dal quarto esercizio finanziario, del fondo in essere a legislazione vigente per i partiti medesimi. L'eccedenza di risparmi viene versata al fondo ammortamento per i titoli del debito pubblico.

La portata finanziaria di tutto il provvedimento è di modesta entità, essendo ragguagliato a 91 milioni il risparmio lordo a partire dal 2017 derivante dalla cessazione del finanziamento a carico del fondo previgente.

Le norme finanziariamente più rilevanti riguardano gli artt. 11, 12, 14 e 16.

Il provvedimento non presenta per propria natura profili problematici di particolare rilievo. Quanto agli oneri più in dettaglio, dopo che l'art. 10 ha stabilito i principi cui si ispira la regolazione della materia, viene in rilievo l'art. 11, che, nel fissare una prima forma di sostegno all'attività dei partiti stabilendo le percentuali per le persone fisiche delle detrazioni per le erogazioni liberali ai partiti politici, presenta un profilo di minori entrate le cui quantificazioni, sulla base della Relazione tecnica, sono desunte dalle dichiarazioni dei redditi presentate nel 2012, sulla base di alcune stime delle percentuali di adesione che non possono che risultare del tutto presuntive. Nonostante la già richiamata modestia delle quantità finanziarie coinvolte, probabilmente sarebbe stato opportuno valutare l'opportunità di ricorrere alla tecnica

del tetto di spesa, anche se indubbiamente si può configurare anche una posizione di diritto soggettivo in capo al singolo contribuente. Correttamente, comunque, la norma prevede una clausola di salvaguardia, consistente nella rimodulazione della possibilità di finanziamento di cui all'art. 12.

Tale articolo prevede un secondo canale di sostegno ai partiti stabilendo la possibilità di destinare il 2 per mille della imposta sul reddito delle persone fisiche a favore di un partito politico ed autorizzando un fondo la cui entità è fissata come limite massimo. La copertura insiste, come già esposto, nel progressivo superamento del finanziamento statale. Nonostante l'utilizzo in questo caso della tecnica del limite massimo di spesa, rimane tuttavia non del tutto chiarito l'allineamento temporale dall'interagire dei vari effetti finanziari della normativa, considerato che solo a consuntivo è possibile verificare il risultato delle opzioni dei contribuenti.

Va segnalato infine che anche l'art. 16, che prevede l'estensione ai partiti e ai movimenti politici delle norme sul trattamento straordinario di integrazione salariale e sui contratti di solidarietà, è costruito in modo tale da comportare un onere indicato come limite massimo. Anche se poi i vari aspetti applicativi sono destinati ad essere disciplinati dal decreto ministeriale previsto al comma 3, ciò non esime da una dimostrazione, sia pure di massima, dei dati – ad esempio in numero potenziale delle persone coinvolte - sui quali è stato stimato l'onere previsto, anche per permettere di valutarne la congruità: in caso di scarsa tenuta, infatti, della previsione, tenuto conto che la materia difficilmente si presta ad essere strutturata con la metodologia del tetto di spesa, non è difficile prevedere la necessità di ulteriori rifinanziamenti.

**Legge 27 febbraio 2014, n. 15, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative**

Il provvedimento proroga una serie di termini in scadenza sul finire dell'esercizio e trova precedenti ormai da anni. Esso consta di numerosi articoli, ciascuno dei quali

con numerosi commi, e per sua natura contiene norme che riguardano settori molto disparati.

Risultano essere state approvate molte modifiche sia in prima che in seconda lettura durante l'*iter* parlamentare, con successivo aggiornamento della Relazione tecnica iniziale. E' stato reso disponibile anche un prospetto riassuntivo degli effetti finanziari distribuiti sui tre saldi, con un saldo finale nullo per i tre anni in riferimento alla contabilità finanziaria e lievemente migliorativo per gli altri saldi in riferimento al secondo e terzo anno, come risultato sia di minori spese superiori alle minori entrate (2015) sia della somma tra minori spese e maggiori entrate (2016). La portata finanziaria complessiva è comunque molto modesta.

Il testo pone problemi pertanto più per gli aspetti metodologici che non per quelli più strettamente finanziari.

Sotto il primo profilo, va menzionato anzitutto l'art. 2, comma 8, che proroga di un anno la restituzione dei finanziamenti concessi ai titolari di reddito d'impresa in riferimento al sisma della regione Emilia del 2012. Infatti, la Relazione tecnica fa presente che i maggiori interessi saranno imputati alle risorse in essere, che in base alla legislazione vigente risultano stanziati fino al 2014, mentre la norma potrebbe invece avere impatto anche sul 2015.

Gli artt. 2-*bis* e 3, comma 4, ripropongono il problema già più volte esaminato della tecnica non sempre ricostruibile con cui vengono strutturati gli stanziamenti di bilancio, talvolta calcolati sulla base della legislazione invariata e non di quella vigente. Con l'art. 2-*bis*, infatti, gli oneri derivanti dalla proroga dei magistrati onorari sono già stati scontati nei "tendenziali" ancorché la proroga stessa sia entrata in vigore a fine anno.

Nonostante il limitato impatto quantitativo, non risultano chiariti dalle Relazioni tecniche le motivazioni delle quantificazioni dei commi da 8-*ter* ad 8-*quinqüies* dell'art. 4, in materia di proroga delle norme che dispongono, tra l'altro, l'adeguamento della struttura organizzativa centrale e periferica del Corpo capitanerie di porto, nonché dell'assetto dei livelli gerarchici e degli organici.

Quanto all'art. 9, si segnalano i commi 10 e 11, che prorogano le norme sulla compensabilità tra missioni e stanziamenti di cassa, non essendosi proceduto alla

revisione della materia di cui alle deleghe contenute agli artt. 40 e 42 della Legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità). Il risultato è la permanenza di una gestione del bilancio con modalità del tutto peculiari, stabilite tra l'altro con misure d'urgenza e non ricomposte pertanto nel quadro unitario di un nuovo ordinamento contabile.

Nell'ambito del medesimo articolo 9 si segnala altresì il comma 12, che, sempre nelle more dell'esercizio delle citate deleghe di cui alla legge di contabilità, proroga di un ulteriore anno i termini di conservazione dei residui passivi relativi a spese in conto capitale. Ciò trae la propria motivazione, come si desume dalla Relazione tecnica, dal fatto che in tal modo si eviterebbero oneri da contenzioso, connesso alla perenzione, ed "aggravi per l'ulteriore allungamento della tempistica dei pagamenti. Inoltre si determinerebbe un aumento delle passività nel conto del Patrimonio dello Stato che potrebbe essere evitato grazie ai pagamenti che verrebbero effettuati nel corso dell'esercizio per il quale verrebbe prorogata la conservazione dei residui".

Si osserva al riguardo che proprio tali considerazioni, seppur giustificate da valutazioni che presumibilmente originano da un'analisi puntuale di situazioni di fatto, mettono in luce l'urgenza di una revisione organica della materia, che non può risultare il frutto di proroghe e regolazioni previste in misure d'urgenza. Da un punto di vista ordinamentale appare incontestabile, per esempio, sotto il profilo meramente contabile, che il rispetto dei termini di conservazione dei residui, soggetti a numerose proroghe, eviterebbe sia l'ampliarsi delle passività patrimoniali, come risultato della maggior perenzione, sia l'aggravio risultante dall'"ulteriore allungamento della tempistica dei pagamenti". Sulla base di tale logica, però, il termine per la conservazione dei residui potrebbe essere allungato *ad libitum*, mentre è stato proprio il Governo a proporre negli anni passati la riduzione. Il risultato dell'ulteriore proroga, esplicitamente finalizzata alla realizzazione di pagamenti, potrebbe invece portare ad un peggioramento dei saldi di cassa e di contabilità nazionale (trattandosi di spese di conto capitale), negato peraltro dalla Relazione tecnica, almeno in questo caso. Oltretutto, come è emerso nel dibattito parlamentare e come è previsto dalla legislazione vigente, in alcuni casi a misure dettanti la riduzione dei termini per la reiscrizione in bilancio di residui sono stati associati effetti positivi in termini di minore spesa, mentre l'effetto contrario, nel caso in esame, non è stato contabilizzato.

**Legge 12 marzo 2014, n. 23, delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita**

La legge conclude un *iter*, nella materia della ristrutturazione del sistema tributario, sostanzialmente iniziato già nella precedente legislatura, in vista dell'obiettivo di una struttura dell'imposizione fiscale orientata alla crescita e all'equità ed intervenendo per correggere alcuni aspetti critici del sistema vigente allo scopo di renderlo più *growth-friendly* e più equo, come si desume dalla Relazione tecnica aggiornata.

Nella sintesi di un documento del Ministero dell'economia e delle finanze del 21 febbraio u.s., tra gli scopi principali della legge vi è quello di conferire stabilità e certezza al sistema fiscale mediante la ridefinizione dell'abuso del diritto, la revisione delle sanzioni e il miglior funzionamento del contenzioso. L'impostazione a favore della crescita trova realizzazione anche mediante la revisione dell'imposizione sui redditi d'impresa, in un'ottica di semplificazione e razionalizzazione, nonché mediante l'eliminazione di alcuni vincoli all'internazionalizzazione delle imprese. Il provvedimento è stato approvato dopo tre letture parlamentari.

Per gli aspetti di carattere finanziario, la Relazione tecnica aggiornata fa presente che per i vari tributi interessati alla delega gli effetti sul gettito dipendono da variabili allo stato non note, come le nuove aliquote impositive, le detrazioni d'imposta nonché le variazioni delle basi imponibili correlate ad eventuali deduzioni o franchigie. Ne deriva che la Relazione tecnica non può che fornire una valutazione sommaria delle singole disposizioni, fermo rimanendo il meccanismo di cui all'articolo finale 16, in materia di disposizioni finanziarie.

Da questo punto di vista conviene esaminare preliminarmente la struttura finanziaria della legge, riassunta nel citato articolo 16. Vengono espressi in esso alcuni principi, di valenza metodologica e di merito.

Dal primo punto di vista, attesa la riportata premessa contenuta nella Relazione tecnica, che può essere giudicata come ragionevole, la conseguenza è la riproposizione dello schema previsto dalla legge di contabilità nei casi di impossibilità a definire nella legge delega le relative conseguenze finanziarie a causa della complessità della materia

trattata: si tratta, come statuito nel secondo periodo del comma 1 del menzionato art. 16, del rinvio della quantificazione al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi. E' previsto altresì che, in caso di non neutralità del singolo decreto, quest'ultimo venga emanato solo successivamente alla data di entrata in vigore di un provvedimento legislativo che stanzi le occorrenti risorse finanziarie di copertura. Si può ritenere al riguardo che la condizione possa risultare soddisfatta anche se il provvedimento legislativo di copertura è costituito da un decreto legislativo, purché sia rispettato il vincolo della previa entrata in vigore, ovviamente con una compensazione allineata agli oneri dal triplice punto di vista quantitativo, qualitativo e temporale. E' appena il caso di sottolineare la particolare rilevanza, nella materia tributaria, del parametro dell'allineamento temporale, dal momento che spesso gli effetti finanziari risultano disallineati rispetto al riferimento per esercizio della norma.

Quanto alla prospettiva più di merito dell'articolo 16, sia pur sempre per i risvolti di carattere finanziario, la normativa, al comma 1, primo periodo, pone un doppio vincolo: di non onerosità, da un lato, e di non incremento della pressione fiscale, dall'altro. Al comma 2, invece, essa indica come obiettivo del provvedimento la riduzione della pressione tributaria sui contribuenti, anche attraverso la crescita, nel rispetto del principio di equità, compatibilmente - tra l'altro - con il rispetto dell'art. 81 Cost. nonché degli obiettivi di equilibrio di bilancio e prodotto interno lordo stabiliti a livello europeo.

Si osserva a tale ultimo riguardo che la formulazione appare pleonastica, perché il rispetto dell'art. 81 Cost. già di per sé implica il raggiungimento e il mantenimento dell'equilibrio di bilancio, prodromico tra l'altro alla riduzione del rapporto tra debito e prodotto interno lordo, che comunque costituisce un vincolo che deriva da accordi tra Stati ratificati dal nostro Paese e che risulta formalizzato nel nuovo primo comma dell'art. 97 Cost..

Quanto poi alla coerenza tra vincolo di non onerosità, divieto di aumento della pressione fiscale complessiva a carico dei contribuenti e obiettivo di riduzione della pressione tributaria sui contribuenti (da intendersi, in quest'ultimo caso, come "singolo contribuente", secondo il parere espresso dalla Commissione bilancio del Senato della Repubblica), la relativa interpretazione è fornita dall'esame in prima lettura da parte

della Camera dei Deputati, non risultando poi il testo dell'art. 16 in questione modificato in seconda lettura. Sulla base di quest'ultimo parere si desumerebbe infatti che il riferimento ai proventi derivanti dalla crescita (di cui al comma 2 e alla normativa in essere relativa al fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale, richiamata dall'art. 4, comma 3, della presente legge), a sua volta alimentato dalla riduzione della spesa e dai proventi derivanti dalla lotta all'evasione, costituisce il quadro delle fonti di risorse supplementari (una volta rispettati gli equilibri di finanza pubblica) per ridurre la pressione tributaria sul singolo contribuente senza incrementare la pressione fiscale complessiva. Sulla base di tale linea interpretativa potrebbe ritenersi osservato anche l'obbligo di copertura (non peggioramento degli equilibri a legislazione vigente), ugualmente richiamato dal citato comma 1 dell'art. 16 in esame.

La formulazione della normativa non appare ispirata comunque al principio della chiarezza, soprattutto in riferimento ai vincoli giuridici e al relativo rapporto con le finalità di fondo della legge stessa, e sembra rivestire – anche per questa ragione - un carattere programmatico. Oltretutto, si osserva che sia la seconda che la terza lettura parlamentare sono intervenute dopo l'inizio del corrente anno, successivamente quindi all'entrata in vigore della legge di stabilità per il 2014, il cui comma 431 ha istituito il "fondo per la riduzione della pressione fiscale", con una sovrapposizione in qualche modo con la normativa richiamata dalla legge delega in esame (per i problemi relativi alla citata norma della legge di stabilità si rinvia alla Relazione quadrimestrale del periodo settembre-dicembre 2013).

Quanto ai singoli articoli, molte norme prevedono criteri abbastanza generici, suscettibili perciò di comportare effetti onerosi, fatti salvi i vincoli generali prima illustrati.

Come sottolineato anche in sede parlamentare, il provvedimento presenta una serie di norme i cui effetti finanziari vanno attentamente valutati in sede di legislazione delegata. Rientra per esempio in tale novero, tra i principi generali, lo stesso articolo 1, comma 1, lettera d), sulla tendenziale generalizzazione del meccanismo della compensazione tra redditi e debiti del contribuente. L'art. 2, comma 1, lettera b), prevede poi, per esempio, incentivi per i comuni che svolgono attività di accertamento.

L'art. 6, comma 5, amplia poi l'ambito applicativo dell'istituto della rateizzazione dei debiti tributari, mentre l'art. 10, comma 1, lettera c), prevede la definizione agevolata dei crediti già avviati alla riscossione coattiva e la lettera e) si segnala per il fatto che ulteriori limitazioni alla pignorabilità dei beni potrebbero rivelarsi suscettibili di compromettere l'integrale recuperabilità del credito erariale. Gli stessi artt. 12, 13 e 15, rispettivamente in materia di razionalizzazione della determinazione del reddito d'impresa, di IVA e di fiscalità energetica ed ambientale, recano criteri abbastanza generici, i cui risvolti finanziari andranno accuratamente dimostrati.

Merita di essere segnalato inoltre il riproporsi della tendenza alla modifica del quadro dei documenti di finanza pubblica al di fuori del contesto costituito necessariamente dalla revisione della legge di contabilità. L'art. 3, comma 1, lettera f), ad esempio, prevede un documento, da presentare alle Camere contestualmente alla Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza, con cui vengono illustrati i risultati annuali in tema di lotta all'evasione. L'art. 4, inoltre, al comma 1, integra il contenuto del disegno di legge di bilancio con un allegato costituito da un rapporto annuale sulle spese fiscali: si ricorda che la materia del contenuto della legge di bilancio è sottoposta a riserva di legge costituzionale, ai sensi del sesto comma dell'art. 81 Cost., novellato. Ciò almeno che non si intenda che l'allegato attiene solo al disegno di legge, come recita letteralmente la norma, e non anche alla legge di bilancio. Rimane tuttavia il giudizio di inopportunità circa il fatto che si proceda a modifiche episodiche e dunque disorganiche della legge di contabilità.

E' presente poi una serie di norme che dovrebbero trovare attuazione ad invarianza di oneri, in assenza di un diverso riferimento nel testo. Infatti, in linea generale si può osservare che una puntuale attuazione dei vari aspetti della legge difficilmente riesce ad evitare un aggravio del carico di lavoro e di adempimenti delle pubbliche amministrazioni interessate. Per altri versi la normativa implica interventi di cui rimane da dimostrare la totale compatibilità con le risorse in essere: è il caso, ad esempio, dell'art. 2, comma 3, lettera b), in materia di adempimenti nel settore della fiscalità immobiliare.

In conclusione, per tutte le questioni, di merito e di metodo sinteticamente rilevate, va osservato che si tratta di un testo impegnativo, la cui attuazione, per gli

Aspetti attinenti alle conseguenze sui saldi di finanza pubblica, richiederà particolare cura da parte del Governo.

**Legge 14 marzo 2014, n. 28, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 gennaio 2014, n. 2, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione**

Si tratta del consueto provvedimento di proroga delle missioni internazionali, che quindi comporta spese quasi tutte delimitate al 2014 ed autorizzate in cifra fissa in riferimento ai singoli obiettivi. E' stata altresì fornita la Relazione tecnica in riferimento sia al decreto-legge nel testo iniziale sia agli emendamenti approvati in prima lettura dal Senato della Repubblica. E' disponibile altresì anche il consueto allegato con il riepilogo degli effetti delle singole misure sui tre saldi: tenuto conto della natura degli oneri, appare fondato sostenerne l'equivalenza.

Poiché, come già riferito, la struttura finanziaria del provvedimento è tale, per sua natura, da prevedere un largo uso della tecnica dell'autorizzazione di spesa in cifra fissa, non vi sono problemi particolari, almeno in linea generale. La copertura insiste per la gran parte sull'apposito fondo per le missioni internazionali, finanziato da ultimo con la legge di stabilità per il 2014 e che viene integralmente utilizzato.

Il quadro finanziario complessivo nei termini prima riassunti presenta però, soprattutto in riferimento agli emendamenti approvati, dei profili che meritano attenzione per gli aspetti di competenza.

Anzitutto viene in rilievo l'art. 5, comma 4-*bis*, che disciplina le promozioni dei capitani a maggiori dell'arma dei carabinieri per far fronte alle esigenze connesse con le missioni internazionali di pace, con un costo, per il periodo 2015-2018, indicato nella norma stessa, cui corrisponderebbe un risparmio nel periodo 2019-2023, secondo le stime riportate dalle Relazioni tecniche. La copertura dell'onere insiste sul bilancio del Ministero della difesa, in riferimento alla missione e al programma nella norma indicati relativamente alla quota rimodulabile delle spese.

Al riguardo, si rileva che si tratta di una copertura con mezzi di bilancio, non venendo incisa un'autorizzazione legislativa di spesa. Ciò indurrebbe a vedere confermata la tendenza a costruire gli stanziamenti in maniera non del tutto coerente con le esigenze effettive. Soprattutto per determinati comparti, come già è stato sottolineato, la tendenza è abbastanza consolidata, presentando i relativi bilanci poste che svolgono di fatto, spesso, le stesse funzioni del fondo speciale. Oltretutto, poiché l'onere in questione è ultratriennale, non appare ispirata a necessaria prudenza l'approvazione di una nuova spesa a valere su stanziamenti rimodulabili di incerta consistenza alla luce, anzitutto, della limitazione triennale del bilancio e, in secondo luogo, della suscettibilità di essere oggetto di future riduzioni, tenuto conto, per esempio, della *spending review* in atto: i relativi effetti, infatti, sono già incorporati in parte nei saldi a legislazione vigente (alla cui garanzia sono finalizzati accantonamenti proprio delle spese rimodulabili) e concorrono alla copertura su scala pluriennale dei maggiori oneri da varare e del conseguimento degli obiettivi programmatici, secondo le prospettazioni del DEF 2014.

Come per analoghi provvedimenti, con gli artt. 6 e 7 sono poi disposte norme che consentono di attivare procedure d'urgenza per l'acquisizione di forniture e servizi nonché per l'esecuzione in economia di lavori, servizi e forniture per specifiche esigenze. Vengono riproposte anche normative derogatorie dei limiti in essere per le spese per prestazioni di lavoro straordinario, senza altre specificazioni di carattere finanziario.

Si ripropone così un quadro di operatività di alcuni comparti delle pubbliche amministrazioni che, come già si è avuto modo di rilevare nel passato, si colloca, sia pure per espressa disposizione legislativa, al di fuori delle normative ordinamentali in vigore, anche con riferimento a quella contabile sotto il profilo delle procedure da seguire nell'utilizzo delle risorse di bilancio. Tale progressiva frantumazione del complessivo quadro contabile finisce con l'indebolire inevitabilmente il sistema dei controlli, non solo per le relative ricadute di tipo finanziario, ma anche sotto il profilo sia della gestione che della stessa rendicontazione.

L'art. 10 infine presenta profili in parte coincidenti con quelli testé rilevati, in parte del tutto peculiari. Si ripresentano normative derogatorie delle disposizioni

limitative delle spese delle pubbliche amministrazioni per acquisto, noleggio e manutenzione delle autovetture e viene riconfermata la possibilità per l'amministrazione degli Affari Esteri di derogare ai limiti in materia di stipula di contratti di lavoro a tempo determinato. Valgono le considerazioni già espresse circa la perdita di unitarietà del sistema ordinamentale.

Gli aspetti peculiari presentati dall'art. 10 si riferiscono al fatto che è solo la Relazione tecnica a quantificare i relativi costi, non menzionati dunque dall'articolo, che genericamente dispone che la disciplina in discussione trova applicazione nell'ambito degli stanziamenti di cui a precedenti articoli.

**Legge 19 marzo 2014, n. 41, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 gennaio 2014, n. 3, recante disposizioni temporanee e urgenti in materia di proroga degli automatismi stipendiali del personale della scuola**

Il provvedimento è inteso essenzialmente a regolare le conseguenze dell'indebita corresponsione di provvidenze al personale scolastico.

Con i primi tre commi dell'art. 1 si evita il recupero di scatti di anzianità corrisposti in assenza della normativa di supporto (comma 1). La copertura finanziaria viene reperita mediante accantonamento di una quota dei fondi a disposizione per la sessione negoziale che comunque deve concludersi entro il 30 giugno (comma 3), nell'intesa, suggellata da apposita clausola di salvaguardia, che altrimenti si provvede a carico dei residui in essere sull'apposito fondo per l'incremento delle risorse contrattuali (comma 2). Sono stati al riguardo forniti dettagli in ordine alla quantificazione degli oneri, anche se, come rilevato in sede parlamentare richiamando i chiarimenti forniti dal Governo, il numero preciso del personale beneficiario potrà essere definito solo a seguito della conclusione del contratto collettivo nazionale di lavoro.

Le perplessità del meccanismo di copertura sono legate al fatto che le sessioni contrattuali degli ultimi anni non hanno lasciato somme disponibili. Appare poi poco coerente che la copertura sia posta sui residui, tipologia che non è ammessa infatti dalla legge di contabilità, anche se l'onere è da considerarsi *una tantum*. Problematico appare poi anche il meccanismo, sempre richiamato nel citato parere, in base al quale le somme

necessarie a coprire gli oneri relativi alla sessione negoziale saranno individuate nell'ambito di un atto d'indirizzo del Ministero dell'istruzione.

Anche il successivo comma 4, sempre dell'art. 1, presenta aspetti metodologici che vanno rimarcati. Infatti, si crea un onere dal momento che si evita il blocco dei miglioramenti stipendiali, facendo così ricorso ad una copertura ottenuta con l'utilizzo delle minori occorrenze stimate sulle integrazioni dei capitoli interessati stanziati per far fronte alle eccedenze di spesa e ai trascinamenti dovuti ai maggiori assegni familiari e personali. Si tratta dunque di coperture ottenute utilizzando sopravvenienze su fondi di bilancio, peraltro stanziati per far fronte a fenomeni di dubbia coerenza con l'ordinamento contabile come le eccedenze di spesa.

Si viene a configurare, in sintesi, un quadro complessivo, avuto riguardo alla tecnica contabile seguita, improntato ad un notevole grado di approssimazione, tra l'altro per importi non irrilevanti. Ciò senza considerare l'indebita corresponsione di emolumenti, alla regolazione dei cui effetti è preordinato il decreto in parola, come illustrato in premessa.

Tale conclusione non muta se si considera l'art. 1-bis, inserito durante l'iter parlamentare di conversione, che intende risolvere problemi in parte analoghi per il personale ATA, anche se in tal caso si ha una copertura utilizzando un'autorizzazione legislativa di spesa relativa ai piani di offerta formativa, sulla quale - secondo quanto dichiarato dal Governo - non gravano obbligazioni giuridicamente perfezionate. Il comma 2 in particolare, che si limita a posporre, secondo quanto chiarito dalla Relazione tecnica aggiornata, il recupero dei crediti che lo Stato vanta nei confronti di ciascuno dei dipendenti ATA in relazione all'indebito pagamento di un determinato incremento stipendiale, non comporterebbe effetti sui saldi di finanza pubblica. La conclusione non è stata ulteriormente chiarita, pur trattandosi di un'operazione dall'ammontare limitato, in quanto - a parità di condizioni - resterebbe pur sempre da finanziare diversamente il fabbisogno complessivo.

**Legge 28 marzo 2014, n. 50, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2014, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero, nonché altre disposizioni urgenti in materia tributaria e contributiva e di rinvio di termini relativi ad adempimenti tributari e contributivi**

Il decreto-legge ha per oggetto numerosi argomenti, non del tutto omogenei anche nella formulazione iniziale del decreto medesimo. Si sostituiscono, infatti, articoli della legge di stabilità in materia di detrazioni e deduzioni ai fini di una diversa composizione della manovra relativa al triennio 2014-2016 e si prorogano adempimenti tributari e contributivi relativi a vari eventi sismici. La versione iniziale del decreto conteneva un articolo 1, successivamente soppresso durante l'esame presso la Camera dei Deputati in prima lettura, in base al quale si prevedeva una normativa in materia di emersione e rientro dei capitali detenuti all'estero.

L'esame parlamentare, le cui modifiche si sono tutte concentrate nella richiamata prima lettura, ha apportato comunque numerose altre correzioni ed integrazioni.

Il provvedimento è risultato corredato di Relazione tecnica, successivamente aggiornata nel passaggio alla seconda ed ultima lettura parlamentare. E' disponibile altresì l'apposito allegato di riepilogo complessivo dell'effetto delle varie disposizioni sui tre saldi. Se ne desume una sostanziale neutralità, salvo che per la contabilità finanziaria relativamente al primo anno, in connessione al diverso operare degli accantonamenti lineari di spesa sui vari ministeri tenendo conto dei criteri cui sono ispirati i vari saldi. Essendo stato fissato il coefficiente di realizzazione intorno al 70 per cento circa, ne derivano la neutralità sui saldi di cassa e di contabilità nazionale e il corrispettivo avanzo su quello di contabilità finanziaria.

Nei suoi aspetti finanziari complessivi il provvedimento - sulla base delle indicazioni contenute nel DEF 2014 - raccoglie risorse, in termini di contabilità nazionale, per 502 milioni per il 2014, 775 milioni per il 2015 e 565 milioni a decorrere dal 2016, quasi esclusivamente dall'accantonamento lineare delle spese dei Ministeri, e le utilizza quasi del tutto per compensare la soppressione delle norme della legge di stabilità sulla revisione della detrazione d'imposta.

Il provvedimento presenta una serie di problemi di carattere anche metodologico.

Anzitutto, dalla riformulazione della clausola di copertura si deduce che la sanatoria degli effetti della citata norma soppressa, che comportava delle assunzioni, esclude che si proceda a queste ultime, essendone venuto meno il presupposto, ossia la gestione delle operazioni connesse al rientro dei capitali. E' interessante notare come le clausole di sanatoria presentino talvolta un valore di "stile", come in questo caso, e che pertanto occorrerebbe riflettere sul fatto che esso non sono obbligatorie, in base all'art. 77 Cost..

In secondo luogo, viene in rilievo l'art. 2, commi 1 e 2, già richiamato nella precedente Relazione quadrimestrale, in quanto tale da modificare alcune fonti di alimentazione della manovra 2014 - 2016 nel senso di sostituire la razionalizzazione delle detrazioni d'imposta con i proventi della *spending review* sin dal 2014, con contestuale incremento degli accantonamenti delle spese dei Ministeri. Al riguardo, il Governo ha garantito che ciò non pregiudicherà la funzionalità delle pubbliche amministrazioni e che verrà garantita l'equivalenza degli effetti sui vari saldi.

Si tratta di un complesso di argomenti non nuovo, su cui la Corte ha avuto modo di esprimersi in varie occasioni. In merito agli accantonamenti, vale la pena di ricordare il tema della scarsa chiarezza con cui vengono costruiti i tendenziali a legislazione vigente e quindi lo stesso bilancio di previsione. Questa esigenza di chiarezza rimane ineludibile anche con l'entrata in vigore del nuovo articolo 81 Cost., la cui richiamata legge rinforzata (di attuazione) fissa al 2016 il nuovo ordinamento in tema di struttura del bilancio, di cui rimane evidenziata la componente a legislazione vigente, cui è dedicata un'apposita sezione, come già prima evidenziato.

Da ultimo, sempre nello specifico della norma qui considerata, va notato che il rafforzamento di alcune misure contenute nella citata legge di stabilità non è stato accompagnato dalla delucidazione del quadro analitico dei programmi interessati e dei risparmi assegnati, dunque, ai singoli dicasteri.

Viene poi in rilievo il comma 3-bis (parimenti inserito durante l'*iter* parlamentare di conversione), in virtù del quale è stato incrementato per tutto il 2014 il limite massimo di ricorso da parte degli enti locali ad anticipazioni di tesoreria da tre a cinque dodicesimi delle entrate accertate a consuntivo, senza però che si sia provveduto ad una quantificazione degli oneri in termini di maggiori interessi e alla relativa copertura

finanziaria. La Relazione tecnica aggiornata si limita a far presente che la norma non determina oneri a carico del bilancio dello Stato, in quanto essi restano a carico degli enti interessati.

Si tratta di un'impostazione che non può non essere vista con qualche perplessità. Anzitutto e correttamente, l'analogo norma contenuta nel decreto legge n. 133 (all'art. 1, comma 12), riferita ai primi tre mesi, ha provveduto alla quantificazione degli oneri e alla relativa copertura, in quel caso a carico di apposito fondo di cui al bilancio dello Stato.

Al riguardo, si rileva che due tecniche legislative difformi per analoga fattispecie non costituiscono un esempio di coerenza normativa. In secondo luogo, per gli aspetti finanziari, l'assenza di una copertura finanziaria e quindi il rinvio ai bilanci degli enti interessati accentuano il carattere facoltativo della disposizione, rimanendo i relativi effetti all'interno dei vincoli del patto di stabilità interno (con conseguenti problemi di effettivo utilizzo di tale facoltà, considerati i ristretti margini di disponibilità nei bilanci degli enti locali interessati).

Sempre l'art. 2 viene in rilievo in riferimento al comma 4-bis (parimenti inserito nel corso dell'*iter* parlamentare di conversione), che dispone l'esenzione dall'indicazione in dichiarazione dei redditi dei depositi e dei conti correnti bancari costituiti all'estero con valore massimo non superiore a 10.000 euro. La Relazione tecnica si limita a stimare l'assenza di effetti di gettito, senza fornire altre indicazioni e soprattutto senza accennare al pericolo di comportamenti elusivi.

In merito all'art. 3, in materia di sospensione dei termini di versamenti e adempimenti tributari per le zone interessate da eventi alluvionali, la Relazione tecnica reca le necessarie quantificazioni in termini di maggiori interessi con riferimento ai tassi a breve, anche avuto riguardo agli emendamenti approvati e che estendono ad altre zone (Veneto) le provvidenze previste per alcuni comuni dell'Emilia-Romagna. Non vengono però fornite le determinanti di tali quantificazioni, di cui è stato impossibile quindi, anche durante l'*iter* parlamentare, ricostruire la congruità.

In particolare, per i citati emendamenti parlamentari di carattere estensivo la stessa Commissione bilancio del Senato della Repubblica, competente in seconda ed ultima lettura, ha raccomandato un attento monitoraggio per valutare gli effetti

finanziari della sospensione in parola: infatti, la Relazione tecnica aggiornata ha evidenziato che il Governo stesso non disponeva alla stato (marzo u.s.) di dati puntuali ma solo di una stima provvisoria della platea dei soggetti che potrebbero fruire dell'agevolazione. Ne conseguiva che veniva consigliato di attivare un puntuale monitoraggio dei flussi finanziari dei versamenti tributari e contributivi, al fine di verificare tempestivamente gli effetti derivanti dalla prevista sospensione, evitando difficoltà nella gestione della liquidità giacente sul conto disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria ed i relativi, conseguenti effetti sul fabbisogno.

Viene da ultimo in rilievo un altro emendamento approvato durante l'iter di conversione, tradottosi poi nell'art. 3-bis, in base al quale si dispone la proroga biennale del termine di restituzione dei finanziamenti agevolati su provvista della Cassa Depositi e Prestiti per adempimenti fiscali e contributivi da parte di soggetti danneggiati dal sisma del 2012 verificatosi nella regione Emilia. Si tratta di una norma che presenta profili sia di quantificazione che di contabilizzazione.

Dal primo punto di vista, non risultano forniti dettagli, limitandosi, la Relazione tecnica, ad informare che la base di calcolo è stata fornita dalla Cassa Depositi e Prestiti. Dal secondo punto di vista, pur nel silenzio da parte della Relazione tecnica aggiornata, è opportuno ricordare che è stato lo stesso Governo a far presente, nel corso dell'esame parlamentare, che, a fronte di un'ipotesi iniziale di una proroga triennale (successivamente ridotta a due anni), si sarebbe potuta determinare la riclassificazione dell'incasso dei tributi e dei contributi nei conti nazionali, alla luce di un marcato differimento dell'effettivo onere gravante sul contribuente rispetto all'anno di competenza delle somme dovute (2012). Infatti, tale incasso potrebbe non essere più imputato all'anno di competenza, ma in base al profilo dell'effettivo rimborso, in quanto, tenuto conto dei criteri di costruzione della contabilità nazionale, la registrazione per competenza è possibile solo se la cassa si realizza in un arco temporale ragionevole, non eccessivamente esteso. Come anticipato, il termine è stato poi ridotto al biennio, allo scopo di risolvere il problema di carattere statistico-contabile posto dallo stesso Governo.

**Legge 7 aprile 2014, n. 56, disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni**

La legge intende prevedere un'ampia riforma in materia di enti locali, nelle more dell'approvazione della riforma costituzionale del Titolo V, e si può suddividere essenzialmente in tre ambiti.

Viene definita la figura della città metropolitana e ne vengono istituite nove, che assorbono le corrispondenti province. Vengono poi ridisegnate le funzioni delle province medesime ed infine vengono previste disposizioni in materia di unioni e fusioni di comuni. Essendo anche le nuove città metropolitane assoggettate all'obbligo di concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, è prevista una clausola di invarianza finanziaria, nel senso che l'attuazione della legge non deve comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Per brevità dei tempi di definizione dell'*iter* parlamentare la legge risulta approvata con la tecnica del "maxiemendamento", il cui esito è un testo che consta di 151 commi di un articolo unico. Ciò, come sempre succede in tali casi, non rende agevole la lettura, soprattutto trattandosi di una normativa complessa, per molti versi peraltro di "carattere indeterminato", come ha avuto modo di puntualizzare lo stesso Parlamento.

Sono state prodotte Relazioni tecniche, anche in riferimento al "maxiemendamento". Sui vari testi vi sono state due audizioni della Corte, di cui la prima (6 novembre 2013) presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati, competente per la prima delle tre letture complessive, e la seconda (16 gennaio 2014) presso la omologa Commissione del Senato della Repubblica. Si fa rinvio ai relativi testi per gli aspetti di merito della normativa, anche se in tali sedi sono state espresse valutazioni anche di carattere finanziario, che qui è opportuno brevemente ricordare soprattutto in riferimento alla citata audizione di gennaio.

Quanto ai costi e ai risparmi attesi, la Corte ha fatto presente che "i risparmi effettivamente quantificabili sono di entità contenuta, mentre è difficile ritenere che una riorganizzazione di così complessa portata sia improduttiva di costi. Appare pertanto decisiva la costante verifica dell'andamento dell'attuazione della riforma e dei risultati

sotto il profilo del governo delle risorse impiegate e del rispetto del divieto di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”.

Più in particolare, sul problema delle funzioni delegate e della relativa riorganizzazione tra regioni, provincie e comuni, la Corte ha fatto presente che “delicate questioni riguarderanno la quantificazione delle risorse destinate e la individuazione del contingente di personale oggetto di trasferimento. Gli effetti del trasferimento delle funzioni vanno d'altronde valutati alla luce degli studi sui fabbisogni standard e del processo di *spending review* avviato con il d.l. n. 95 del 2012, che deve ritenersi la chiave di lettura dell'intero provvedimento all'esame”.

Concludeva la Corte evidenziando la necessità che sull'attuazione della legge si proceda ad un attento e continuo monitoraggio sotto i tre profili del rispetto dei termini previsti per gli adempimenti esecutivi della riforme, dell'effettivo concretizzarsi dei potenziali risparmi attesi e della rilevazione degli eventuali costi aggiuntivi emergenti che devono trovare tempestiva adeguata copertura.

Sui vari blocchi normativi come prima sintetizzati, la Relazione tecnica finale evidenzia l'assenza di maggiori o nuovi oneri per la finanza pubblica. In tema di nuove città metropolitane essa fa presente che le relative funzioni, per lo più di natura programmatoria e di indirizzo nonché di carattere non operativo e comunque tali da rispettare i vincoli del patto di stabilità interno, dovranno essere svolte a valere sulle risorse proprie e trasferite. Lo stesso viene sostenuto per il riordino delle provincie, nei termini in cui esso è concepito dalla legge, con un effetto di medio periodo nel senso di una riduzione di spesa: lo stesso vale per le unioni e le fusioni di comuni nonché per la generale riorganizzazione delle reti periferiche delle pubbliche amministrazioni.

Esistono comunque snodi strutturali della legge che andranno attentamente monitorati sotto il profilo finanziario. Va segnalata anzitutto la mancata esclusione della possibilità di riconoscere un'indennità di funzione al sindaco metropolitano di cui al comma 22, quantunque la materia elettorale in argomento sia rinviata ad una legge statale che potrebbe disciplinare gli aspetti potenzialmente onerosi. Per la parte che attiene al riordino delle provincie (commi 51-97), per esempio, appare appropriato non escludere che il trasferimento di personale e di funzioni dalle stesse provincie ad altri enti territoriali potrebbe avere un costo in termini sia economici che organizzativi, allo



non quantificabili, anche se il limite delle risorse disponibili induce a ritenere che il rischio di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Va anche fatto rilievo sulle disposizioni contenute nei commi 135 e 136 in ordine all' idoneità del meccanismo di compensazione previsto nel medesimo comma 136 (secondo cui i comuni provvedono a rideterminare gli oneri connessi con le attività in materia di *status* degli amministratori locali) al fine di evitare effetti finanziari negativi derivanti dall' incremento del numero dei consiglieri e assessori previsto dal comma 135.

Da citare altresì l' esclusione - contenuta, tra l' altro, nel comma 104 - dal patto di stabilità interno delle unioni dei comuni più piccoli, che, secondo la Relazione tecnica, non comporta un peggioramento dei saldi di finanza pubblica, in quanto i relativi risparmi non sono stati scontati negli andamenti tendenziali. Non viene fornita infatti la motivazione di tale ultima affermazione.

Va menzionato poi lo stesso parere della richiamata Commissione bilancio del Senato della Repubblica, la quale ha sollevato una serie di perplessità in riferimento alla possibilità di duplicazioni di costi e funzioni (comma 22), nonché in materia di ricollocazione di personale (commi 90, lettera a), 92, 96, 114 e 123), di trasferimento delle funzioni (commi 93 e 96, lettera d)), di riflessi sulla tenuta del patto di stabilità interno (commi 104, già menzionato, 118 e 119) e per quanto concerne le stesse clausole di invarianza (commi 57, 94 e 136).

In definitiva, la conclusione già riportata dell' audizione della Corte del 16 gennaio scorso - nel senso della necessità di un' attenta e continua attività di monitoraggio dei profili attuativi anche finanziari della legge - non può che essere qui ribadita con convinzione, anche in quanto la legge si limita a fissare la clausola di non onerosità, ma non prevede una clausola di salvaguardia con cui poter attivare eventualmente meccanismi compensativi ove nel tempo non si rivelasse ragionevole il predetto vincolo di non onerosità. Va peraltro ricordato che tra gli obiettivi della legge vi è dichiaratamente quello di favorire il processo di *spending review*.

Dal punto di vista metodologico il rinvio, sostanzialmente, alla dinamica della legislazione vigente - nonostante l' intento di fondo di favorire la *spending review* e nonostante che l' unico vincolo normativo sia posto in termini di non onerosità - di per sé non sembra tale da garantire, da un lato, la necessaria trasparenza sulla evoluzione

degli effetti finanziari derivanti dall'attuazione della legge e, dall'altro, il relativo controllo, in quanto le numerose variabili in gioco finiscono con il sovrapporsi e con il determinare pertanto un risultato che nasce dal sommarsi degli effetti della legge in esame e della restante legislazione vigente. Da questo punto di vista va rilevato che il comma 149, relativo all'attuazione e al monitoraggio degli effetti della legge, non prevede il coinvolgimento del Ministro dell'economia e delle finanze.

Appare utile ricordare infine che il citato decreto legge n. 66 del 24 aprile quantifica (artt. 19 e 47) i risparmi derivanti dalla legge in esame in riferimento sia al venir meno delle elezioni provinciali sia alla gratuità degli organi delle città metropolitane e delle province, destinandoli alla copertura degli oneri del decreto medesimo. Ciò rende più complessi i problemi da affrontare per rispettare il vincolo di non onerosità della legge.

### **3. Leggi di minore rilevanza finanziaria**

Risultano entrate in vigore nel quadrimestre considerato cinque leggi, di scarsa o nulla portata finanziaria. La prima (n. 1 del 7 gennaio 2014) istituisce una Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, la seconda (n. 63 del 14 aprile) detta disposizioni per la celebrazione del centenario della nascita di Alberto Burri, la terza (n. 64 del 14 aprile) dichiara monumento nazionale la basilica palladiana di Vicenza, la quarta (n. 62 del 17 aprile) modifica il codice penale in materia di scambio elettorale politico-mafioso e la quinta (n. 65 del 22 aprile) detta norme per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, ai fini della garanzia per la rappresentanza di genere.

#### 4. Decreti legislativi

Nel periodo considerato risultano entrati in vigore numerosi decreti legislativi, come riportato al paragrafo 1.1. Essi generalmente recano clausole di invarianza, che risultano nel complesso ragionevoli. Quando in sede di parere parlamentare sono state espresse osservazioni, queste ultime risultano recepite nel testo.

In particolare, il d.lgs. n. 7 del 20 gennaio 2014 si segnala per il fatto di iniziare a dare attuazione alla delega in materia di revisione dello strumento militare nazionale (legge n. 244 del 2012). Esso è finalizzato a determinare una riduzione dell'assetto strutturale ed organizzativo di tale strumento. La annessa Relazione tecnica, nel quantificare i risparmi, ne evidenzia il carattere "meramente programmatico-previsionale, tenuto anche presente che gli effetti finanziari reali delle sinergie ottenute al termine del processo di riordino potranno essere rilevati nell'effettivo ammontare annuo soltanto a consuntivo e a valle della concreta rilocalizzazione delle funzioni espletate dai sopprimendi ovvero riconfigurandi comandi, enti e strutture organizzative delle Forze armate nel senso indicato dal programma di revisione". Il che appare ragionevole e merita di essere sottolineato per il fatto che, come ricorda sempre la Relazione tecnica, "le disponibilità così ricavate...saranno destinate a contribuire all'auspicato riequilibrio dei principali settori di spesa...quale condizione indispensabile per concorrere a garantire l'efficienza e l'operatività dello strumento militare nel suo complesso, rinnovato e razionalizzato". Il pericolo da evitare in questi casi è che a risparmi programmatico-previsionali corrispondano utilizzi effettivi, non coerenti quindi con i primi dal punto di vista sia quantitativo che temporale.

Problemi metodologicamente analoghi presenta il dlgs. n. 8 del 28 gennaio 2014, attuativo anch'esso della medesima legge delega in materia di riordino dello strumento militare.

Il d.lgs. n. 14 del 19 febbraio 2014, che introduce disposizioni tese ad assicurare la funzionalità degli uffici giudiziari, si segnala per il fatto che il Governo ha garantito, durante l'iter consultivo in sede parlamentare, che la gestione e la manutenzione del tribunale di Napoli e la istituzione del tribunale di Napoli nord nonché la ricostituzione del tribunale di Urbino e la conservazione dell'ufficio del giudice di pace di Aversa

sono coerenti con la clausola di invarianza. Come emerso durante la discussione in Parlamento, tuttavia, pur non recando, la legislazione vigente, alcuna indicazione di risparmio, la Relazione tecnica del decreto legge n. 148 del 2012, sempre in materia di riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, indicava in 60 milioni circa la minore spesa. Non risulta chiarito se tale obiettivo è ancora conseguibile.

Va richiamato poi il d.lgs. n. 26 del 4 marzo 2014 per il fatto di rinviare a provvedimenti amministrativi l'individuazione dell'importo delle tariffe di spettanza statale e locale, anche al fine di garantire l'allineamento temporale tra gli eventuali oneri e i relativi mezzi di copertura, per esempio in materia di finanziamento dei crescenti controlli per la sperimentazione animale.

Da segnalare altresì il d.lgs. n. 32 del 4 marzo 2014, che dà attuazione alla legge comunitaria in materia di modifiche al codice di procedura penale per garantire a coloro che sono sottoposti a procedimenti giudiziari il diritto all'interpretazione ed alla traduzione nel caso in cui i medesimi soggetti non parlino o non comprendano la lingua italiana. Ciò comporta oneri, come riportato dalla Relazione tecnica, sotto forma sia di maggiori spese (per l'ampliamento delle circostanze che implicano lo svolgimento di attività di interpretariato e traduzione) sia di minori entrate (derivanti dall'impossibilità di porre a carico dei soccombenti in giudizio gli oneri già sostenuti dallo Stato per lo svolgimento delle attività di traduzione e interpretariato). La copertura è posta - per i primi tre anni - a carico del fondo per le politiche comunitarie, non presentando lo stato di previsione interessato le necessarie disponibilità e sulla base peraltro di quanto prevede la legge delega in questo caso, mentre - per il 2017 e seguenti - risulta posta sul programma individuato dalla norma stessa all'interno delle spese rimodulabili dello stesso stato di previsione; la stessa clausola di salvaguardia, correttamente prevista, sembra riferirsi a tutte le spese rimodulabili del bilancio dello Stato.

Si tratta di una tecnica di copertura che non può che sollevare perplessità per diversi aspetti. In primo luogo, se nel primo triennio il bilancio non presenta disponibilità, *ceteris paribus* solo un incremento *ad hoc* degli stanziamenti a partire dal 2017 può assolvere al compito di copertura, con il risultato che quest'ultima finisce con l'insistere su mezzi di bilancio: infatti, la legge delega non distingue nel tempo le varie

tipologie di copertura, ma definisce le possibilità al momento dell'entrata in vigore del decreto legislativo. Non appare coerente con il sistema che la compensazione futura insista su un programma di bilancio, che naturalmente sarà da integrare per tener conto dell'onere. Le perplessità vengono confermate anche per la descritta clausola di salvaguardia, che da un lato ripropone il ricorso per copertura a disponibilità di bilancio e dall'altro appare generica, facendo essa riferimento, almeno come si desume dall'interpretazione letterale, a tutte le spese rimodulabili del bilancio. Si ripropone così, sia pure per importi limitati, lo schema dei tagli lineari, tra l'altro con i problemi di sostenibilità già più volte sollevati, anche in riferimento ai rilevanti impegni in tema di *spending review*.

Di particolare rilievo infine è il d.lgs n. 54 del 4 marzo u.s., che ha implicazioni di carattere non finanziario (sebbene sia presente un'esplicita clausola di invarianza), ma ordinamentale in materia di finanza pubblica. Senza entrare nel merito dei profili concernenti la corrispondenza del d.lgs. agli obiettivi che la direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011 impone agli Stati membri di conseguire, particolare menzione merita l'art. 2 del decreto legislativo.

Con esso infatti si dà attuazione alla direttiva del Consiglio europeo in materia di requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri. Come riassunto dal DEF 2014, che tra l'altro si è richiamato al decreto legislativo in esame, si prevede che nel documento programmatico sia fornito un confronto tra le previsioni del Governo e quelle macroeconomiche e di bilancio della Commissione più aggiornate, con l'illustrazione delle differenze più significative. In linea poi con le disposizioni della direttiva in tema di trasparenza delle finanze pubbliche, la normativa di recepimento qui in esame dispone che nel DEF siano pubblicate, tra l'altro, le informazioni relative alle passività potenziali (*contingent liabilities*) e quelle inerenti i fondi che non rientrano nei bilanci ordinari.

Vengono poi stabiliti (sempre all'art. 2) alcuni principi relativi alle modalità con cui viene effettuato il confronto tra le previsioni del Governo e le valutazioni dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB). Nel rispetto di quanto previsto dalla direttiva è inoltre stabilito che, qualora i risultati di tali valutazioni evidenzino un errore significativo rispetto alle risultanze di consuntivo, tale da ripercuotersi sulle previsioni

macroeconomiche per almeno quattro anni consecutivi, il Governo trasmetta una relazione al Parlamento nella quale dovrà indicare le ragioni dello scostamento, nonché le eventuali azioni che intende intraprendere.

L'art. 3 verte sul tema del rafforzamento dei controlli interni delle pubbliche amministrazioni, mentre l'art. 4 dispone la pubblicazione di una tabella di raccordo dei dati sulla contabilità di cassa o dati equivalenti della contabilità pubblica e l'art. 5 aggiunge un articolo alla legge di contabilità in base al quale si introducono forme ulteriori di pubblicità in materia di fondi che non rientrano nei bilanci ordinari delle pubbliche amministrazioni.

Diverse sono le questioni, tra loro intrecciate, che meritano di essere evidenziate per quanto riguarda la modifica delle funzioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

La prima riguarda la coerenza dell'intervento in esame in relazione al sistema delle fonti; la seconda, di natura ordinamentale, concerne i rapporti dell'Ufficio con il Governo e il Parlamento; la terza concerne la materia dei rapporti con le attribuzioni della Corte dei conti, nonché tematiche di carattere squisitamente contenutistico.

Sul piano delle fonti occorre ricordare che il sesto comma dell'art. 81 Cost., (nuova formulazione), individua tre ambiti materiali ("il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni"), definiti dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012 e coperti da riserva di legge rinforzata.

In particolare, l'art. 5, comma 1, lett. f), della legge costituzionale n. 1 del 2012 demanda alla competenza della legge rinforzata "l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio".

Si pone dunque la questione circa la possibile esorbitanza della citata disciplina di cui all'art. 2 del decreto legislativo in esame dai limiti propri di tale fonte, potendosi nella specie ipotizzare un'invasione della competenza legislativa riservata, dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, alla legge rinforzata. Ciò senza considerare che la direttiva

2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011 non sembra imporre agli Stati prescrizioni così analitiche riguardanti l'Ufficio parlamentare di bilancio.

La questione rileva, sul piano ordinamentale, dato che la disciplina di tale Ufficio è rimessa, sì, all'*interpositio legislatoris*, ma ad un'*interpositio* rinforzata; e ciò a guarentigia tanto dell'indipendenza dell'organismo parlamentare da modifiche del Legislatore ordinario non supportate da una maggioranza assoluta, quanto a salvaguardia delle relazioni che devono intercorrere tra l'organismo e il Governo sul piano del corretto rapporto tra organismi e poteri.

In effetti - si ripete - in base al decreto legislativo in questione, qualora dalle valutazioni operate dall'Ufficio parlamentare del bilancio emerga "un errore significativo rispetto alle risultanze di consuntivo, che si ripercuota sulle previsioni macroeconomiche per un periodo di almeno quattro anni consecutivo, il Governo trasmette una relazione al Parlamento nella quale indica le ragioni dello scostamento, nonché le eventuali azioni che intende intraprendere". Pare dunque evidente una non piena coerenza tra tale previsione e quella espressamente riportata nell'articolo 18 della legge n. 243 del 2012, in base al quale, laddove dovessero emergere valutazioni divergenti dell'Ufficio rispetto a quelle governative, quest'ultimo è tenuto a relazionare all'Ufficio solo se intervenga una "richiesta di almeno un terzo dei componenti di una Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica".

Si tratta di un tema che merita cautela, involgendo i rapporti tra l'Ufficio, il Governo e il Parlamento. Si possono poi porre problemi di coerenza con le stesse attribuzioni della Corte dei conti, così come disciplinate anche dagli artt. 14, comma 4, e 20 della predetta legge rinforzata n. 243, in tema di competenze sui consuntivi.

Infatti, occorre in particolare rilevare - sempre sotto il profilo qui in evidenza - che la citata previsione del d.lgs. n. 54 non si armonizza neppure con le prescrizioni di cui all'art. 14, comma 4, della medesima legge rinforzata, in quanto, in base a tale ultima disposizione, il rendiconto generale dello Stato indica il saldo netto da finanziare effettivamente conseguito e dà autonoma evidenza degli eventuali scostamenti rispetto al valore indicato dalla legge di bilancio. Inoltre, nella relazione allegata al relativo disegno di legge vengono evidenziate le ragioni dello scostamento rispetto al valore previsionale, tenendo anche conto delle eventuali variazioni derivanti dall'applicazione

delle procedure statistiche relative al calcolo del saldo strutturale previste dall'ordinamento dell'Unione europea.

Si può concludere, ancora una volta, che sporadici interventi nella materia contabile, tanto per i profili ordinamentali che per quelli squisitamente contenutistici, finiscono con l'ingenerare aporie e incertezze applicative; in materia sono pertanto auspicabili interventi organici la cui sede potrebbe rinvenirsi proprio nel non più eludibile aggiornamento della legge n. 196 del 2009 (di contabilità).



## TAVOLE (\*)

(\*) Le indicazioni numeriche delle tavole 2 e 3 si riferiscono agli effetti sul saldo netto da finanziare (SNF).

## PUBBLICATE NEL PERIODO GENNAIO-APRILE 2014

N.	Legge n.	Data	G.U. n.	Data	Conv. D.L. n.	Scheda analitica n. (*)	Iniziativa	Tavola I	
								Atto parlamentare	
1	153	19 dicembre 2013		3	4 gennaio 2014	1	Gov.	S. 884 C. 1710	
2	1	7 gennaio 2014	11	15 gennaio 2014			Parl.	C. 67 S. 942	
3	5	29 gennaio 2014	23 S.O.	29 gennaio 2014	133/2013	2	Gov.	S. 1188 C. 1941	
4	6	6 febbraio 2014	32	8 febbraio 2014	136/2013	3	Gov.	C. 1885 S. 1275	
5	9	21 febbraio 2014	43	21 febbraio 2014	145/2013	4	Gov.	C. 1920 S. 1299	
6	10	21 febbraio 2014	43	21 febbraio 2014	146/2013		Gov.	C. 1921 S. 1288	
7	13	21 febbraio 2014	47	26 febbraio 2014	149/2013	5	Gov.	S. 1213 C. 2096	
8	15	27 febbraio 2014	49	28 febbraio 2014	150/2013	6	Gov.		

ELI

Ratifica ed esecuzione Repubblica greca e la Pipeline", fatto ad Ate

Istituzione di una Con illecite connesse al cic correlati

Conversione in legge, novembre 2013, n. 133 l'alienazione di immobili

Conversione in legge, 2013, n. 136, recante di emergenze ambientali interessate

Conversione in legge, 2013, n. 145, recante in Italia", per il contenim riduzione dei premi RC la digitalizzazione delle opere pubbliche ed E2

Conversione in legge, 2013, n. 146, recante in fondamentali dei dete carceraria

Conversione in legge, 2013, n. 149, recante al disposizioni per la tras della contribuzione vo favore

Conversione in legge, 2013, n. 150, recante p legislative

25/12/14  
C. 2027  
S. 214B  
11/1/14

## XVII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI - DOC. XLVIII N.6

N.	Legge n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	Conv. D.L. n.	Scheda analitica n. (*)	Iniziativa	S. 1248 C. 2149
10	28	14 marzo 2014	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 gennaio 2014, n. 2, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione	63	17 marzo 2014	2/2014	7	Gov.	S. 1248 C. 2149
11	41	19 marzo 2014	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 gennaio 2014, n. 3, recante disposizioni temporanee e urgenti in materia di proroga degli automatismi stipendiali del personale della scuola	69	24 marzo 2014	3/2014	8	Gov.	S. 1254 C. 2157
12	50	28 marzo 2014	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2014, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero, nonché altre disposizioni urgenti in materia tributaria e contributiva e di rinvio di termini relativi ad adempimenti tributari e contributivi	74	29 marzo 2014	4/2014	9	Gov.	C. 2012 S. 1401
13	56	7 aprile 2014	Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni	81	7 aprile 2014			Gov.	C. 1542 S. 1212 C. 1542-B
14	62	17 aprile 2014	Modifica dell'articolo 416-ter del codice penale, in materia di scambio elettorale politico-mafioso	90	17 aprile 2014			Parl.	C. 204 S. 948 C.204-251-328-923-B S. 948-B
15	63	14 aprile 2014	Disposizioni per la celebrazione del centenario della nascita di Alberto Burri	94	23 aprile 2014			Parl.	C. 544 S. 1194
16	64	14 aprile 2014	Dichiarazione di monumento nazionale della Basilica Palladiana di Vicenza	94	23 aprile 2014			Parl.	S. 1363 C. 1276
17	65	22 aprile 2014	Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, recante norme per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, in materia di garanzie per la rappresentanza di genere, e relative disposizioni transitorie inerenti alle elezioni da svolgere nell'anno 2014	95	24 aprile 2014			Parl.	S. 1224 C. 2213

(\*) Le leggi per le quali non è riportata l'indicazione del numero di scheda non recano oneri finanziari

ONERI FINANZIARI INDICATI DALLE LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO  
GENNAIO-APRILE 2014

Tavola 2  
(in migliaia)

Legge n.	2013	2014	2015	2016	Onere permanente	Onere pluriennale/ successivo
153	1	1	1	1	1	
5	2.163.098	1.500.653				
6		2.500	2.500	2.500	2.500	
9		98.594	76.000	208.200	24.200	1
13		31.750	53.000	60.600	72.000	
15		15.500	9.600	7.000		2
28		635.726	34.870	202		3
41	58.100	100.770				
50		500.400	774.300	564.700	564.700	
<b>Totale</b>	<b>2.221.198</b>	<b>2.885.893</b>	<b>950.270</b>	<b>843.202</b>	<b>663.400</b>	

1) Le disposizioni di cui all'art. 6, commi 1-3, 10-14, e art. 9, comma 1, hanno carattere programmatico.

L'onere complessivo è pari a 800 mln: 200 mln si riferiscono al periodo 2014-2020 mentre i restanti 600 mln si riferiscono al periodo 2014-2016

2) € 6,8 mln per il 2017, € 6,3 mln per il 2018 ed € 4,8 mln per il 2019 e il 2020

3) € 216 mila per il 2017 ed € 156 mila per il 2018

QUADRO RIASSUNTIVO DELLE MODALITA' DI COPERTURA DEGLI ONERI RIFERITI A LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO  
GENNAIO-APRILE 2014

Tavola 3  
(in migliaia)

	2013	2014	2015	2016	Totale	%
<b>Fondi speciali:</b>						
<i>parte corrente</i>	1	17.102	11.201	2.201	30.506	0,44
<i>parte in c/capitale</i>	0	31.647	44.665	4.800	81.112	1,18
<b>Totale fondi speciali</b>	<b>1</b>	<b>48.749</b>	<b>55.866</b>	<b>7.001</b>	<b>111.618</b>	<b>1,62</b>
<b>Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa</b>	<b>0</b>	<b>1.241.998</b>	<b>884.405</b>	<b>642.202</b>	<b>2.768.605</b>	<b>40,12</b>
<b>Nuove o maggiori entrate</b>	<b>2.163.097</b>	<b>1.510.653</b>	<b>10.000</b>	<b>194.000</b>	<b>3.877.750</b>	<b>56,19</b>
<b>Altre forme di copertura</b>	<b>58.100</b>	<b>84.494</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>142.594</b>	<b>2,07</b>
<b>TOTALE</b>	<b>2.221.198</b>	<b>2.885.895</b>	<b>950.271</b>	<b>843.203</b>	<b>6.900.567</b>	<b>100</b>

ELENCO DEI DECRETI LEGISLATIVI<sup>(\*)</sup> PUBBLICATI NEL PERIODO GENNAIO-APRILE 2014

Tavola 4

N.	D.lgs.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	Attuativo di:
1	154	28 dicembre 2013	Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219	5	8 gennaio 2014	Legge delega n. 219/2012
2	7	28 gennaio 2014	Disposizioni in materia di revisione in senso riduttivo dell'assetto strutturale e organizzativo delle Forze armate ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettere a), b) e d) della legge 31 dicembre 2012, n. 244	34 S. O.	11 febbraio 2014	Legge delega n. 244/2012
3	8	28 gennaio 2014	Disposizioni in materia di personale militare e civile del Ministero della difesa, nonché misure per la funzionalità della medesima amministrazione, a norma degli articoli 2, comma 1, lettere c) ed e), 3, commi 1 e 2, e 4, comma 1, lettera e), della legge 31 dicembre 2012, n. 244	34 S. O.	11 febbraio 2014	Legge delega n. 244/2012
4	11	13 febbraio 2014	Attuazione della direttiva 2013/11/UE recante modifica della direttiva 93/109/CE relativamente a talune modalità di esercizio del diritto di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini	45	24 febbraio 2014	Direttiva 2013/11/UE
5	12	13 febbraio 2014	Attuazione della direttiva 2011/51/UE, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale	45	24 febbraio 2014	Direttiva 2011/51/UE
6	14	19 febbraio 2014	Disposizioni integrative, correttive e di coordinamento delle disposizioni di cui ai decreti legislativi 7 settembre 2012, n. 155, e 7 settembre 2012, n. 156, tese ad assicurare la funzionalità degli uffici giudiziari	48 S. O.	27 febbraio 2014	Legge delega n. 148/2011
7	17	19 febbraio 2014	Attuazione della direttiva 2011/62/UE, che modifica la direttiva 2001/83/CE, recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano, al fine di impedire l'ingresso di medicinali falsificati nella catena di fornitura legale	55	7 marzo 2014	Direttiva 2011/62/UE
8	18	21 febbraio 2014	Attuazione della direttiva 2011/95/UE recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta	55	7 marzo 2014	Direttiva 2011/95/UE
9	19	19 febbraio 2014	Attuazione della direttiva 2010/32/UE che attua l'accordo quadro, concluso da HOSPEEM e FSESP, in materia di prevenzione delle ferite da taglio o da punta nel settore ospedaliero e sanitario	57	10 marzo 2014	Direttiva 2010/32/UE
10	20	19 febbraio 2014	Attuazione della direttiva 2012/12/UE, che modifica la direttiva 2001/112/CE, concernente i succhi di frutta e altri prodotti analoghi destinati all'alimentazione umana	57	10 marzo 2014	Direttiva 2012/12/UE

N.	D.lgs.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	Attuativo dal
11	21	21 febbraio 2014	Attuazione della direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori, recante modifica delle direttive 93/13/CEE e 1999/44/CE e che abroga le direttive 85/577/CEE e 97/7/CE	58	11 marzo 2014	Direttiva 2011/83/UE
12	22	21 febbraio 2014	Attuazione della direttiva 2011/77/UE che modifica la direttiva 2006/116/CE concernente la durata di protezione del diritto d'autore e di alcuni diritti connessi	58	11 marzo 2014	Direttiva 2011/77/UE
13	24	4 marzo 2014	Attuazione della direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime, che sostituisce la decisione quadro 2002/629/GAI	60	13 marzo 2014	Direttiva 2011/36/UE
14	26	4 marzo 2014	Attuazione della direttiva 2010/63/UE sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici	61	14 marzo 2014	Direttiva 2010/63/UE
15	27	4 marzo 2014	Attuazione della direttiva 2011/65/UE sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose e nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche	62	15 marzo 2014	Direttiva 2011/65/UE
16	29	4 marzo 2014	Attuazione della direttiva 2011/16/UE relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale e che abroga la direttiva 77/799/CEE	63	17 marzo 2014	Direttiva 2011/16/UE
17	32	4 marzo 2014	Attuazione della direttiva 2010/64/UE sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali	64	18 marzo 2014	Direttiva 2010/64/UE
18	37	4 marzo 2014	Attuazione della direttiva 2011/82/UE intesa ad agevolare lo scambio transfrontaliero sulle infrazioni in materia di sicurezza stradale	67	21 marzo 2014	Direttiva 2011/82/UE
19	38	4 marzo 2014	Attuazione della direttiva 2011/24/UE concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera, nonché della direttiva 2012/52/UE, comportante misure destinate ad agevolare il riconoscimento delle ricette mediche emesse in un altro stato membro	67	21 marzo 2014	Direttive 2011/24/UE e 2012/52/UE
20	39	4 marzo 2014	Attuazione della direttiva 2011/93/UE relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI	68	22 marzo 2014	Direttiva 2011/93/UE
21	40	4 marzo 2014	Attuazione della direttiva 2011/98/UE relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro	68	22 marzo 2014	Direttiva 2011/98/UE
22	42	4 marzo 2014	Attuazione dell'articolo 1, paragrafi 1, 5 e 12 della direttiva 2012/26/UE, che modifica la direttiva 2001/83/CE, per quanto riguarda la farmacovigilanza	69	24 marzo 2014	Direttiva 2012/26/UE

N.	D.lgs.	Data	TITOLO	G.U. n.	Data	Attuativo di:
23	43	4 marzo 2014	Attuazione della direttiva 2011/76/UE, che modifica la direttiva 1999/62/CE relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture	69	24 marzo 2014	Direttiva 2011/76/UE
24	44	4 marzo 2014	Attuazione della direttiva 2011/61/UE, sui gestori di fondi di investimento alternativi, che modifica le direttive 2003/41/CE e 2009/65/CE e i regolamenti (CE) n. 1060/2009 e (UE) n. 1095/2010	70	25 marzo 2014	Direttiva 2011/61/UE
25	45	4 marzo 2014	Attuazione della direttiva 2011/70/EURATOM, che istituisce un quadro comunitario per la gestione responsabile e sicura del combustibile nucleare esauro e dei rifiuti radioattivi	71	26 marzo 2014	Direttiva 2011/70/EURATOM
26	46	4 marzo 2014	Attuazione della direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento)	72 S.O.	27 marzo 2014	Direttiva 2010/75/UE
27	48	14 marzo 2014	Modifica al decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, e successive modificazioni, in attuazione dell'articolo 30 della direttiva 2012/18/UE sul controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose	73	28 marzo 2014	Direttiva 2012/18/UE
28	49	14 marzo 2014	Attuazione della direttiva 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE)	73	28 marzo 2014	Direttiva 2012/19/UE
29	53	4 marzo 2014	Attuazione della direttiva 2011/89/UE, che modifica le direttive 98/78/CE, 2002/87/CE, 2006/48/CE e 2009/138/CE, per quanto concerne la vigilanza supplementare sulle imprese finanziarie appartenenti a un conglomerato finanziario	76	1° aprile 2014	Direttiva 2011/89/UE
30	54	4 marzo 2014	Attuazione della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri	76	1° aprile 2014	Direttiva 2011/85/UE

(\*) attuativi di leggi di delega o di direttiva comunitarie

## ONERI E COPERTURE SCHEDE ANALITICHE

**Legenda:**

Le modalità di copertura riportate per ciascuna norma sono quelle previste dall'art. 17 della legge 196 del 2009 e successive modificazioni ed integrazioni:

- a) Utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali;
- b) Riduzioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;
- c) Modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate;
- d) Altre forme di copertura.

[N.B.: Il medesimo colore nelle schede indica la corrispondenza nella legge tra oneri e coperture]



## SCHEDA N. 2

Legge 29 gennaio 2014, n. 5 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, recante disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia

Saldo netto da finanziare  
(in migliaia)

ONERI						COPERTURE												
Art.	Co.	Disposizione	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.	Art.	Co.	Modalità	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.	
1		Ristoro ai comuni delle Regioni a statuto ordinario, delle Regioni Sicilia e Sardegna per l'abolizione della seconda rata IMU 2013 su abitazioni principali, assimilate e pertinenze, fabbricati rurali, terreni	2.076.989															
8		Ristoro alle province autonome di Trento e Bolzano e alle Regioni a statuto speciale Friuli - Venezia Giulia e Valle d'Aosta per l'abolizione della seconda rata IMU 2013 su abitazioni principali, assimilate e pertinenze, fabbricati rurali, terreni	86.109															
1	8	Ristoro alle province autonome di Trento e Bolzano e alla Regione a statuto speciale Friuli - Venezia Giulia per l'abolizione della seconda rata IMU 2013 su abitazioni principali, assimilate e pertinenze, fabbricati rurali, terreni		900					8	1	Utilizzo delle maggiori entrate derivanti dall'art. 2, della medesima norma e costituite dalla maggiorazione dell'acconto IRES e IRAP da parte dei soggetti che esercitano attività assicurative, enti creditizi e finanziari inclusa la Banca d'Italia	2.163.097	1.500.653					
	8	Ristoro alla Regione a statuto speciale Valle d'Aosta per l'abolizione della seconda rata IMU 2013 su abitazioni principali, assimilate e pertinenze, fabbricati rurali, terreni		53														
	12	Oneri per interessi per l'attivazione delle maggiori anticipazioni di tesoreria (da tre a cinque dodicesimi) rimborsati agli cc.ll. dal ministero dell'interno		3.700														
1	1	Minore entrate per anticipazione della maggiorazione acconto IRES, IRAP per l'anno 2013		871.100														
2	1	Minore entrate per anticipazione della maggiorazione acconto IRES, IRAP per l'anno 2013 - Quota SS.N.		624.900														
<b>TOTALE</b>			<b>2.163.098</b>	<b>1.500.653</b>					<b>TOTALE</b>			<b>2.163.097</b>	<b>1.500.653</b>					



SCHEDA N. 4

Legge 21 febbraio 2014, n. 9 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, recante interventi urgenti di avvio del piano "Destinazione Italia", per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per la riduzione dei premi RC-auto, per l'intermodalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015

Saldo netto da finanziare

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur.	Art.	Co.	Modalità	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur.		
							/suc.									/suc.			
3	-	Credito di imposta a favore delle imprese che investono in attività di ricerca e sviluppo	1	(600.000)			2				Fondo di rotazione nonché Fondo sviluppo e coesione	3	(600.000)						
4	2	Credito di imposta a favore di soggetti sottoscrittori di accordi di programma per la realizzazione delle bonifiche dei siti inquinati, ecc.		20.000	50.000		4	14			Accantonamenti parte capitale: - Ministero lavoro e politiche sociali (per i 20 mln per il 2014); a - Ministero ambiente, tutela del territorio e del mare (per i 10 mln per il 2015)		20.000	10.000					
5	1	Incremento del Fondo per la promozione degli scambi e l'intermodalizzazione delle imprese		22.594			5	1	5	1	Utilizzo delle risorse giacenti presso la Banca del Mezzogiorno-Mediocredito Centrale a tal fine versate all'entrata dello Stato		22.594						
6	1-3	Concessione di finanziamenti a fondo perduto a PMI al fine di favorire la digitalizzazione e la connettività	4	(100.000)			5	1-2	6	1-2	Fondi strutturali comunitari nonché fondo per lo sviluppo e coesione e fondo di rotazione di cui alla lg. n. 183/1987		(100.000)						
6	8-9	Ristoro economico per gli operatori interessati dal rilascio volontario delle frequenze di cui al comma 8		20.000			6	9	6	9	Utilizzo delle risorse quale contributo per la televisione digitale terrestre e per l'accesso a banda larga e internet, di cui all'art. 4, co. 1-2, lg. n. 350/2003		20.000						
6	10-14	Credito d'imposta a favore di PMI per favorire la digitalizzazione e la connettività	7	(50.000)			8	14	8	14	Fondo di rotazione di cui all'art. 5, lg. n. 183/1987, nonché fondo sviluppo e coesione		(50.000)						
9	1	Credito di imposta per favorire la diffusione della lettura	10	(50.000)			11	7	9	7	Fondo di rotazione di cui all'art. 5, lg. n. 183/1987, nonché fondo sviluppo e coesione		(50.000)						



## SCHEDA N. 5

Legge 21 febbraio 2014, n. 13 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, recante abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore

Saldo netto da finanziare  
(in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.	Art.	Co.	Modalità	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.		
11	1-7	Minori entrate derivanti dal beneficio delle detrazioni riconosciute per le erogazioni liberali in denaro in favore dei partiti politici			27.400	15.650	15.650		11	9	Utilizzo di quota parte dei risparmi resisi disponibili per effetto delle disposizioni recate dall'art. 14, co. 1, lett. b) e 2, della medesima norma			27.400	15.650	15.650			
12	4	Istituzione di un fondo per la destinazione volontaria del due per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche		7.750	9.600	27.700	45.100		12	5	Utilizzo di quota parte dei risparmi resisi disponibili per effetto delle disposizioni recate dall'art. 14, co. 1, lett. b) e 2, della medesima norma	7.750	9.600	9.600	27.700	45.100			
12	6-bis	Agevolazioni tariffarie postali per i partiti politici							12	6-ter	Utilizzo di quota parte dei risparmi resisi disponibili per effetto delle disposizioni recate dall'art. 14, co. 1, lett. b) e 2, della medesima norma		9.000	7.500	6.000				
16	1	Estensione ai partiti e ai movimenti politici di misure di integrazione al reddito		15.000	8.500	11.250	11.250		16	2	Utilizzo di quota parte dei risparmi resisi disponibili per effetto delle disposizioni recate dall'art. 14, co. 1, lett. b) e 2, della medesima norma	15.000	15.000	8.500	11.250	11.250			
<b>TOTALE</b>				<b>31.750</b>	<b>53.000</b>	<b>60.600</b>	<b>72.000</b>		<b>TOTALE</b>			<b>31.750</b>	<b>53.000</b>	<b>60.600</b>	<b>72.000</b>				

## SCHEDA N. 6

Legge 27 febbraio 2014, n. 15 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative

Saldo netto da finanziare

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.	Art.	Co.	Modalità	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.		
3-bis	1	Proroga termini in materia di giustizia - Tribunali dell'Aquila e Chieti			500	2.000		1	3-bis	2	Accantonamento parte corrente a - Ministero economia e finanze			500	2.000		2		
4	8	Proroga sfratti dal 31 dicembre 2013 al 31 dicembre 2014 - Benefici fiscali per i proprietari degli immobili locati a determinate categorie sociali			3.400			4	8		Utilizzo risorse del Fondo per interventi strutturali di politica economica (art. 10, co. 5, d.l. n. 282/2004)		3.400						
4	8-ter	Ulteriore proroga autorizzazioni per spese di funzionamento Capitanerie di porto		200	200	200		4	8-quinquies	a	Accantonamento parte corrente a - Ministero politiche agricole, alimentari e forestali		200	200	200		4		
4	8-ter	Ulteriore proroga autorizzazioni per sviluppo componente aeronavale e sistemi di comunicazione del Corpo delle capitanerie di porto-Guardia costiera				4.500		3	4	8-quinquies	a	Accantonamento parte capitale - Ministero delle infrastrutture e dei trasporti				4.500			
4	8-quater	Incremento di risorse destinate alla prevenzione e lotta operativa agli inquinamenti del mare nonché per la sorveglianza sulle arce marine protette		1.000	800	300		5	4	8-quinquies	a	Accantonamento parte capitale - Ministero ambiente, tutela del territorio e del mare	1.000	800	300		6		
8	2	Proroga per il 2014 del contributo assegnato a Italia Lavoro S.p.A per oneri di funzionamento e costi generali di struttura		13.000				8	2		Riduzione del fondo sociale per l'occupazione e la formazione, art. 18, co. 1, lett. a), d.l. n. 185/2008		13.000						
9	15-quater	Proroga per l'anno 2014 della detrazione per carichi di famiglia di soggetti non residenti		1.300	4.700			9	15-quinquies	a	Riduzione stanziamento fondo speciale parte corrente in misura proporzionale su tutti i ministeri		1.300	4.700					
<b>TOTALE</b>			<b>15.500</b>	<b>9.600</b>	<b>7.000</b>	<b>7.000</b>					<b>TOTALE</b>	<b>15.500</b>	<b>9.600</b>	<b>9.600</b>	<b>7.000</b>				

1) e 2) € 2 mln per il 2017 ed € 1,5 mln per il 2018

3) e 4) € 4,5 mln dal 2017 al 2020

5) e 6) € 300 mln dal 2017 al 2020





XVII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI - DOC. XLVIII N.6

ONERI				COPERTURE										
Art.	Co.	Disposizione	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.	Art.	Co.	Modalità	2013	2014	2015
	1	Interventi volti al sostegno di processi di stabilizzazione nei Paesi in situazione di fragilità, di conflitto o post-conflitto		1.110										
	2	Iniziative a sostegno di processi di pace e di rafforzamento della sicurezza in Africa sub-sahariana e in America centrale		2.000										
	3	Partecipazione italiana ai fondi fiduciari delle Nazioni Unite e della Nato, nonché contributi allo UN Staff college di Torino, all'Unione per il Mediterraneo e al segretario dello IAI		800										
9	4	Partecipazione italiana alle iniziative PESC-PSDC e a quelle dell'OSCE e di altre organizzazioni internazionali		2.618					11		(vedi prima pagina della scheda)			
	5	Interventi operativi di emergenza e sicurezza destinati alla tutela dei cittadini e degli interessi italiani all'estero		12.742										
	6	Finanziamento del fondo per assicurare al personale degli Esteri in servizio in aree di crisi la sistemazione, per ragioni di sicurezza in alloggi provvisori, di cui all'art. 3, co. 159, lg. n. 350/2003		11.500										
	7	Spese di missione o in viaggio di servizio per il personale degli Esteri in aree di crisi, ecc.		1.369										
3	6-bis	Sostegno ai territori soggetti a danni conseguenti alle limitazioni imposte da attività operative in applicazione risoluzione ONU n. 1973, di cui all'art. 4-bis, d.l. n. 107/2011		5.000					3	6-bis	Fondo iscritto nello stato di previsione del Ministero interno, destinato a finanziare le b) spese di categoria redditi da lavoro dipendente ai sensi dell'art. 2, co. 616, lg. n. 244/2007		5.000	
5	4-bis	Modifiche alla disciplina del ruolo speciale in servizio permanente degli ufficiali dell'Arma dei Carabinieri			205	202		1	5	4-bis	Riduzione degli stanziamenti rimodulabili di parte corrente del programma "Approntamento impiego carabinieri per la difesa e la sicurezza" del Ministero Difesa (art. 21, co. 5, lett. b), lg. n. 196/2009			205
9	8	Ristrutturazione Quartier Generale della NATO di Bruxelles		11.647	34.665				9	8	a) Accantonamento parte capitale Ministero affari esteri		11.647	34.665
<b>TOTALE</b>				<b>639.754</b>	<b>38.900</b>	<b>4.234</b>			<b>TOTALE</b>			<b>639.754</b>	<b>38.900</b>	<b>4.234</b>

1) e 2) € 2.16 mila per il 2017 ed € 156 mila per il 2018

**SCHEDA N. 8**  
**Legge 19 marzo 2014, n. 41 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 gennaio 2014, n. 3, recante disposizioni temporanee e urgenti in materia di proroga degli automatismi stipendiali del personale della scuola**

Saldo netto da finanziare (in migliaia)																		
ONERI						COPERTURE												
Art.	Co.	Disposizione	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.	Art.	Co.	Modalità	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.	
1	1	Mancata adozione dei provvedimenti concernenti la retrocessione stipendiale nonché quelli di recupero dei pagamenti già effettuati per il personale scolastico	58.100	61.900					1	2	d	Utilizzo delle somme iscritte in c/residui del fondo destinato, nella misura del 30 per cento, ad incrementare le risorse contrattuali stanziare per le iniziative dirette alla valorizzazione ed allo sviluppo professionale della carriera del personale della Scuola, di cui all'art. 64, co. 9, d.l. n. 112/2008	58.100	61.900				
1-bis	1	Riconoscimento di un emolumento una tantum al personale amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA)		38.870					1-bis	3	b	Utilizzo di risorse del fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi, di cui all'art. 4, lg. n. 440/1997		38.870				
<b>TOTALE</b>			<b>58.100</b>	<b>100.770</b>					<b>TOTALE</b>			<b>58.100</b>	<b>100.770</b>					

1) Trattasi di effetti di cassa dal momento che la copertura è sui residui

Legge 28 marzo 2014, n. 50 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2014, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero), nonché altre disposizioni urgenti in materia tributaria e contributiva e di rinvio di termini relativi ad adempimenti tributari e contributivi

SCHEDA N. 9

Saldo netto da finanziare  
(in migliaia)

ONERI										COPERTURE							
Art.	Co.	Disposizione	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.	Art.	Co.	Modalità	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.
2	1 lett. a)	Minori entrate per mancata adozione di provvedimenti di razionalizzazione delle detrazioni per oneri di cui all'art. 15 del TUIR a tutela dei soggetti invalidi, disabili o non autosufficienti		488.400	772.800	564.700	564.700	564.700	2	2	b) rinvii di spesa concernenti le spese di cui all'art. 2, co. 1, lett. c), della medesima norma		488.400	772.800	564.700	564.700	
2	3	Interessi passivi per sospensione dei contributi previdenziali ed assistenziali per tutelare i soggetti invalidi, disabili o non autosufficienti															
3	1, 1/bis, 2, 3 e 4	Interessi passivi per sospensione dei versamenti tributari e contributivi per i soggetti con residenza o sede operativa nei comuni della provincia di Modena colpiti dagli eventi alluvionali nel mese di gennaio 2014		9.000					4	1 lett. a) b)	Utilizzo risorse del Fondo per interventi strutturali di politica economica (art. 10, co. 5, d.l. n. 282/2004)		9.000				
3	7	Integrazione trattamento accessorio al personale non dirigenziale della protezione civile, FF.AA. e Polizia di Stato		3.000	1.500				4	1 lett. b) b)	Riduzione di spesa di cui al d. lgs. n. 303/2013		3.000	1.500			
<b>TOTALE</b>				<b>500.400</b>	<b>774.300</b>	<b>564.700</b>	<b>564.700</b>		<b>TOTALE</b>			<b>500.400</b>	<b>774.300</b>	<b>564.700</b>	<b>564.700</b>	<b>564.700</b>	

