

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

**Doc. XLVIII**  
**n. 8**

## CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

RELAZIONE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE  
ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE  
DEGLI ONERI RELATIVAMENTE ALLE LEGGI PUBBLICA-  
TE NEL QUADRIMESTRE SETTEMBRE-DICEMBRE 2014

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

—————  
**Comunicata alla Presidenza il 25 febbraio 2015**  
—————



## INDICE

DELIBERAZIONE . . . . .	Pag.	5
1. CONSIDERAZIONI GENERALI . . . . .	»	7
1.1. <i>La legislazione del quadrimestre</i> . . . . .	»	7
1.2. <i>Sintesi dei problemi metodologici</i> . . . . .	»	8
2. LE SINGOLE LEGGI . . . . .	»	12
Legge 1° ottobre 2014, n. 141, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° agosto 2014, n. 109, 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, nonché disposizioni per il rinnovo dei Comitati degli italiani all'estero . . . . .	»	12
Legge 23 settembre 2014, n. 143, ratifica ed esecuzione dello scambio di Note tra la Repubblica italiana e l'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato (UNIDROIT) modificativo dell'articolo 1 dell'Accordo di sede tra l'Italia e l'UNIDROIT del 20 luglio 1967, come emendato con scambio di Note del 5-9 giugno 1995, fatto a Roma il 21 dicembre 2012 . . . . .	»	15
Legge 17 ottobre 2014, n. 146, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 agosto 2014, n. 119 recante disposizioni urgenti in materia di contrasto a fenomeni di illegalità e violenza in occasione di manifestazioni sportive, di riconoscimento della protezione internazionale, nonché per assicurare la funzionalità del Ministero dell'interno . . . . .	»	16
Legge 10 ottobre 2014, n. 147, modifiche alla disciplina dei requisiti per la fruizione delle deroghe riguardanti l'accesso al trattamento pensionistico . . . . .	»	17
Legge 7 ottobre 2014, n. 154, delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti del-		

l'Unione europea – Legge di delegazione europea 2013 – secondo semestre .....	Pag.	18
Legge 30 ottobre 2014, n. 161, disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia al- l'Unione europea legge europea 2013- <i>bis</i> .....	»	20
Legge 10 novembre 2014, n. 162, conversione in legge, con mo- dificazioni, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, recante misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di pro- cesso civile .....	»	22
Legge 11 novembre 2014, n. 164, conversione in legge, con mo- dificazioni, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, recante misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realiz- zazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Pae- se, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produt- tive .....	»	24
Legge 24 novembre 2014, n. 173, disposizioni concernenti par- tecipazione a Banche multilaterali di sviluppo per l'Ame- rica latina e i Caraibi .....	»	27
Legge 10 dicembre 2014, n. 183, deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il la- voro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispetti- va e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro .....	»	29
Legge 15 dicembre 2014, n. 186, disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali dei detenuti all'estero non- ché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio .....	»	32
Legge 23 dicembre 2014, n.190, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di sta- bilità 2015) .....	»	36
3. LEGGI DI MINORE RILEVANZA FINANZIARIA .....	»	49
4. DECRETI LEGISLATIVI .....	»	51
I. TAVOLE .....	»	57
II. SCHEDE ANALITICHE-ONERI E COPERTURA .....	»	69
APPENDICE: RELAZIONI QUADRIMESTRALI DEGLI ANNI 2012, 2013 E 2014 - SINTESI DEI PROFILI METODOLOGICI .....	»	91

N. 5 /SSRRCO RQ/15

REPUBBLICA ITALIANA

La



**CORTE DEI CONTI**

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte, Raffaele SQUITIERI  
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione

Angelo BUSCEMA, Enrica LATERZA, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO;

Consiglieri

Fulvio M. LONGAVITA, Giovanni COPPOLA, Marco PIERONI, Anna Maria LENTINI, Enrico FLACCADORO, Massimo ROMANO, Vincenzo PALOMBA, Cinzia BARISANO, Luigi PACIFICO, Luisa D'EVOLI, Paola COSA, Adelisa CORSETTI, Natale A.M. D'AMICO, Francesco TARGIA, Clemente FORTE, Maria Teresa D'URSO, Donatella SCANDURRA, Alessandra SANGUIGNI, Giuseppe M. MEZZAPESA, Laura D'AMBROSIO, Salvatore TUTINO, Angela PRIA;

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 d.l. 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 18 febbraio 2015, il relatore Cons. Clemente Forte e il correlatore Cons. Marco Pieroni;

N. 5 /SSRRCO/RQ/15

## DELIBERA

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

La presente relazione è corredata dai seguenti allegati:

- 1) elenco delle leggi pubblicate nel quadrimestre;
  - 2) esposizione dei nuovi o maggiori oneri finanziari e delle relative coperture indicati dalle singole leggi;
  - 3) ripartizione degli oneri in relazione alle diverse forme di copertura;
  - 4) elenco dei decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre;
  - 5) quattordici schede analitiche delle tipologie di copertura.
- Appendice: Relazioni quadrimestrali degli anni 2012, 2013 e 2014. Sintesi dei profili metodologici.

I RELATORI

*Antonio Di Pietro*  
*Marco Pivetti*

IL PRESIDENTE

*[Signature]*

Depositato in segreteria in data 24 FEB. 2015

PER COPIA CONFORME ALL' ORIGINALE  
DALLA SEGRETERIA DELLE SEZIONI  
RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO  
ROMA, 25 FEB. 2015

IL DIRIGENTE

*Maria Laura Iorio*

IL DIRIGENTE

DOTT. SSA Maria Laura Iorio

*Maria Laura Iorio*

## **Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2014**

### **1. Considerazioni generali**

#### *1.1. La legislazione del quadrimestre*

Nel periodo settembre-dicembre 2014 sono state pubblicate trenta leggi, tra le quali sedici aventi ad oggetto la ratifica di trattati internazionali, quattro recanti la conversione di decreti-legge, due consistenti in deleghe e due di iniziativa parlamentare (risultano entrati in vigore anche sei decreti legislativi rilevanti ai fini della presente Relazione). Nel computo complessivo ovviamente si annoverano le leggi di rendiconto 2013 e di assestamento 2014, nonché quella recante il bilancio di previsione per il 2015 (e connesso triennio) e la legge di stabilità.

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 entrati in vigore nel periodo.

Nel presente documento, che conclude l'esame delle leggi approvate nel 2014, è presente un'Appendice che riepiloga gli orientamenti deliberati negli ultimi anni su

alcune questioni interpretative dell'ordinamento contabile ritenute di maggior rilievo.

## 1.2. Sintesi dei problemi metodologici

Numerose risultano le considerazioni metodologiche quali emergono dalle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2014. Si fa rinvio al commento relativo alla legge di stabilità 2015 per la particolarità dei problemi riferiti a tale strumento.

Per le ordinarie disposizioni legislative, sul piano ordinamentale si ripropone, nell'insieme, una serie di fenomeni già oggetto di evidenziazione nel recente passato e che non può non indurre ad adeguate riflessioni ove si dovesse intraprendere il percorso, più volte auspicato dalla Corte, di adeguamento della legge ordinaria di contabilità al mutato quadro in materia.

Un primo argomento di rilievo è che emergono nella veste di fonti di copertura, partite individuate sul piano normativo nel momento in cui se ne decide l'utilizzo, ma che sarebbero dovute essere assegnate in bilancio. E' il caso, ad esempio, del decreto-legge n. 109 (convertito con la legge n. 141), in materia di missioni internazionali, per la parte in cui si utilizzano entrate il cui uso non inficia il rispetto dei saldi in quanto la fissazione di questi ultimi prescinde dall'esistenza di tali introiti (si tratta di una quota dei proventi per interessi derivanti dalla sottoscrizione dei Nuovi strumenti finanziari). E' il caso altresì del decreto-legge n. 133 (convertito con la legge n. 164, cd "sblocca cantieri"), per la parte in cui si utilizzano anche proventi da sanzioni irrogate dall'Autorità garante della concorrenza, nel frattempo non imputati alla spesa. La stessa legge di stabilità (n. 190) non si sottrae a tale considerazioni, rispettivamente, per il comma 282 (lettera c), in riferimento ad una parte della copertura degli oneri in adempimento di una sentenza del Tribunale dell'Unione Europea, nonché per il comma 699, lettera e) (in riferimento, in quest'ultimo caso, delle sanzioni *antitrust*).



In linea generale, appare apprezzabile lo sforzo del Governo di ~~corredare, nella~~ ~~la~~ ~~documentazione~~ ~~presentata~~ ~~in~~ ~~Parlamento~~ ~~con~~ ~~le~~ ~~doverose~~ ~~Relazioni~~ ~~tecniche~~ ~~e~~ ~~comunque~~ ~~con~~ ~~elementi~~ ~~forniti~~ ~~anche~~ ~~da~~ ~~più~~ ~~amministrazioni~~ ~~(così~~ ~~da~~ ~~permettere~~ ~~di~~ ~~ripercorrere~~ ~~i~~ ~~motivi~~ ~~per~~ ~~i~~ ~~quali~~ ~~si~~ ~~è~~ ~~pervenuti~~ ~~alle~~ ~~quantificazioni~~ ~~offerte).~~ ~~Va~~ ~~comunque~~ ~~rilevato~~ ~~come~~ ~~si~~ ~~verifichino~~ ~~casi~~ ~~(ancorché~~ ~~marginali)~~ ~~in~~ ~~cui~~ ~~ciò~~ ~~non~~ ~~si~~ ~~realizza.~~ L'esempio è fornito dal citato decreto-legge n. 109, per il cui art. 5 non si argomenta a sufficienza circa le determinanti per l'individuazione degli oneri, per la parte che attiene alla corresponsione di indennità. E' il caso altresì del decreto-legge n. 119, in materia di contrasto a fenomeni di illegalità, per il cui art. 7 non si forniscono indicazioni circa la ricostruzione degli effetti dell'esclusione dal patto di stabilità interno delle spese di alcuni comuni a seguito della pressione migratoria.

Si verificano poi casi in cui il Governo fa ragionevolmente presente che il tipo di intervento previsto si sottrae ad ogni affidabile quantificazione degli effetti finanziari: è quanto accaduto, ad esempio, con la legge n. 154, di delega al Governo per il recepimento delle direttive europee.

Vengono frequentemente approvate norme che prevedono interventi per i quali sono statuite deroghe rispetto all'ordinamento contabile: è il caso ancora del citato decreto-legge n. 109, in particolare per l'art. 7, in materia di forniture. La Corte ha evidenziato più volte tale uso di deroghe all'ordinamento contabile, che indeboliscono oltretutto il sistema dei controlli ed incidono sul livello di trasparenza della gestione delle risorse pubbliche: nelle leggi di rinnovo delle missioni internazionali si verifica in modo ricorrente un elevato numero di deroghe di tal tipo.

Continua altresì a verificarsi – ampliandosi - il fenomeno della concessione di garanzie per le quali non si dà conto dei possibili rischi di escussione: l'esempio può essere fornito dal decreto-legge n. 133, convertito dalla legge n. 164, il cui articolo 4, comma 8-bis, detta norme in tema di garanzie su finanziamenti contratti dalle banche: garanzie (in special modo nel settore finanziario) che sono tra gli elementi da considerare ai fini della valutazione del percorso di rientro verso gli obiettivi previsti in termini di rapporto debito/pil.

Prosegue altresì il fenomeno dell'utilizzo del fondo speciale per la copertura di oneri permanenti: è il caso della legge n. 143, in tema di finanziamento dell'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato. Come già più volte sottolineato, tali tecniche di copertura costituiscono un elemento di irrigidimento del bilancio dello Stato, utilizzando risorse le cui proiezioni ultratriennali non presentano, almeno *ex ante*, un profilo allineato all'onere.

Si verificano esempi di destinazione di risorse decisa a livello di fonte subprimaria: è il caso della legge n. 186, in materia di rientro di capitali, che assegna ad un d.P.C.M. il compito a tal riguardo. Il caso può essere inquadrato in un ambito più generale, ossia il trasferimento ad una sede amministrativa della definizione e della decisione di prestazioni finanziarie afferenti all'operatore pubblico: si tratta di un fenomeno abbastanza frequente, soprattutto se il vincolo legislativo è fissato solo in termini di raggiungimento di un determinato ammontare di risorse (nel caso di utilizzi di maggiori entrate a copertura).

Un esempio di legislazione di tal tipo lo si ha con il ripetuto decreto-legge n. 109, il cui articolo 11, comma 1, lettera c), demanda la copertura finanziaria ad una riprogrammazione straordinaria delle spese correnti del Ministero della difesa, sia pur con contestuale accantonamento delle risorse a garanzia. Si tratta in particolare di una fattispecie dai profili abbastanza innovativi, perché è la riduzione della spesa che viene ad essere rimessa a decisioni di carattere amministrativo. La fattispecie va valutata alla luce dell'ordinamento, anche costituzionale, che destina allo strumento primario la fissazione delle destinazioni della spesa, in riferimento all'unità elementare costituita dal programma di bilancio, come specificato dalla legge di contabilità in vigore.

Un fenomeno di particolare rilievo è legato al fatto che si vanno configurando, come per il decreto-legge n. 132, in materia di degiurisdizionalizzazione, e per la legge n. 183, (cd. "*Job Act*"), formule normative che, legate all'avvio di processi, difficilmente – e se non in via del tutto presuntiva - possono vedere legati i propri effetti finanziari a singoli esercizi con sufficiente certezza in ordine alle relative quantificazioni. Ciò proprio in quanto si tratta di effetti che si verificheranno nel tempo, essendo essenzialmente legati a comportamenti di individui: il che richiama

anche l'opportunità, nel confezionare il prodotto legislativo, di ricorrere nella misura più efficace possibile all'istituto della clausola di salvaguardia, onde poter tenere legati nel corso tempo gli andamenti degli oneri rispetto a quelli delle coperture.

Probabilmente una riflessione più ampia sarebbe necessaria anche circa l'individuazione di modalità più flessibili di assolvimento dell'obbligo di copertura per gli aspetti riferiti all'ancoraggio al singolo esercizio, come ribadito dalla riformulazione dell'art. 81 Cost., che ha infatti confermato il principio dell'annualità di bilancio cui si lega quella del vincolo di copertura per esercizio finanziario.

Altro tema che si ricava dalle leggi esaminate è quello della conferma dell'estrema delicatezza del ricorso a coperture con effetti indiretti. Ciò non solo per rispettare il dettato costituzionale, ma anche in quanto l'incertezza sulle quantificazioni comporta l'attivazione delle relative clausole di salvaguardia (in tutto o in parte), in ordine alle quali si verifica a sua volta una certa volatilità, come dimostrano i commi 697 e 698 della legge di stabilità per il 2015, al cui commento si rinvia. Il risultato è un quadro finanziario che prevede coperture e clausole di salvaguardia che poi, anche in caso siano state attivate, vengono modificate *ex post*, con un esito complessivo di difficile ricostruibilità.

Si può accennare qui anche al ricorso ad istituti la cui disciplina viene modulata talora per ricavare risorse di copertura, talaltra per determinare oneri: è il caso ad esempio delle quote di gasolio agevolato per l'agricoltura e per il contributo unificato per le liti, in riferimento a leggi come la n. 162, già richiamata in materia di degiurisdizionalizzazione, per il secondo caso, e n. 161, in materia comunitaria, per il primo caso. Anche la legge di stabilità è interessata a simili problematiche. Ne risulta un quadro non sempre agevolmente ricostruibile.

Infine, a proposito dell'utilizzo per finalità diverse di quote di debito cui non si è attinto per le finalità per cui erano state consentite (pagamento delle obbligazioni pregresse), non può che essere posto con particolare evidenza il problema della coerenza di coperture di tal genere tenuto conto dei relativi scopi originari, coperture concordate peraltro a livello europeo e in tanto ritenute legittime e conferenti con gli obiettivi cui si è vincolato il nostro Paese (nonché con il quadro delle regole) in quanto le finalità di spesa erano state ritenute tali da rientrare nei "fattori rilevanti"

ai fini del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica attraverso un incremento del reddito complessivo. Come già per la legge di stabilità per il 2014, il problema si pone per la legge di stabilità per il 2015, al cui commento, per il profilo evidenziato, si fa qui rinvio.

## 2. Singole leggi

**Legge 1° ottobre 2014, n. 141, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° agosto 2014, n. 109, 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, nonché disposizioni per il rinnovo dei Comitati degli italiani all'estero**

La legge provvede a rifinanziare le varie missioni internazionali, secondo uno schema consolidato d'intervento, e quindi in linea generale non presenta profili problematici per quanto attiene alle quantificazioni degli oneri, trattandosi di rifinanziamenti costruiti con la tecnica del tetto di spesa. Il disegno di legge iniziale risulta corredato di Relazione tecnica, cui è allegata la consueta prospettazione degli effetti sui vari saldi, impostata su coefficienti unitari, sulla base di una consolidata tecnica tenuto conto del tipo di onere in questione (di natura corrente e con un alto coefficiente di realizzazione). La predetta Relazione tecnica risulta poi aggiornata nel passaggio dalla prima alla seconda ed ultima lettura parlamentare.

L'ammontare complessivo delle risorse impiegate si colloca intorno ai 450 milioni di euro per il solo 2014. Se, come rilevato, sotto il profilo delle quantificazioni non si ravvisano profili problematici, per quanto attiene alle coperture finanziarie alcune di esse meritano qualche osservazione di carattere metodologico.

Quasi la metà (200 milioni) degli oneri trova compensazione (art. 11, comma 1, lettera a)) mediante utilizzo di quota dei proventi per interessi derivanti dalla sottoscrizione dei Nuovi strumenti finanziari di cui al decreto-legge n. 95 del 2012, non necessari al pagamento degli interessi passivi da corrispondere sui titoli del debito pubblico emessi ai fini dell'acquisizione delle risorse necessarie alla predetta

sottoscrizione. Come ricordato nelle Considerazioni generali, secondo la ~~Relazione~~ tecnica aggiornata “tali entrate per interessi non erano state scontate né nelle previsioni di entrata iniziali del bilancio dello Stato per il 2014 e tantomeno nel relativo provvedimento di assestamento, pertanto esse non concorrono né potevano concorrere alla determinazione dei saldi di bilancio. Conseguentemente, il loro utilizzo a copertura non può inficiare il rispetto dei saldi stessi, in quanto la determinazione dei saldi prescinde dall’esistenza dei predetti introiti”.

Va notato al riguardo come trovi conferma una tendenza, già segnalata in passato ed in particolar modo nella precedente Relazione quadrimestrale, in virtù della quale si assiste all’emergere, all’atto della definizione del quadro delle coperture finanziarie, di partite in qualche modo da definire dal punto di vista contabile, in quanto (per intanto) non registrate nei saldi di bilancio. Si ricorda peraltro che già il decreto-legge n. 74 del 2014 aveva utilizzato tale tipo di copertura (tra gli altri), per un importo di 100 milioni. Ciò che si può notare è che non risultano disponibili né il quadro complessivo delle minori emissioni in questione né l’ammontare di risorse in conto interessi che si rendono di conseguenza disponibili, configurandosi il relativo capitolo di spesa come una sorta di fondo da cui prelevare in caso di necessità.

Il medesimo profilo metodologico può essere osservato per la copertura (art. 11, comma 1, lettera c)) offerta utilizzando le rimesse ONU che alla data dell’entrata in vigore del provvedimento non erano ancora riassegnate al fondo per la partecipazione italiana alle missioni internazionali di pace e che restano acquisite all’entrata del bilancio dello Stato. In questo caso però, sotto il profilo quantitativo, la norma opportunamente prevede a garanzia l’accantonamento di somme equivalenti nell’ambito delle spese rimodulabili del Ministero della difesa.

Quasi la restante metà dell’onere (213 milioni) risulta coperta poi mediante “una riprogrammazione straordinaria” delle spese correnti, da parte del medesimo Ministero, iscritte a legislazione vigente, anche in questo caso con contestuale accantonamento delle risorse a garanzia. La circostanza va segnalata per il suo carattere innovativo, come già operato nelle Considerazioni generali, in quanto si viene così a configurare una forma di copertura che demanda al dicastero interessato la revisione dei suoi indirizzi di spesa, senza peraltro che nella norma siano riportate

ulteriori specificazioni. Peraltro, qualche informazione è in parte rinvenibile nella citata Relazione tecnica aggiornata, da cui si evince che la “riprogrammazione si concentra sulle spese di parte corrente connesse a risparmi derivanti da operazioni di gestione sui beni e servizi (rimodulabili) e sui margini di spesa disponibili nei primi sei mesi del 2014 afferenti al turn-over delle PA”. Sotto il profilo metodologico va notato che, ai fini di una verifica di attendibilità, sarebbe stato utile chiarire - anche alla luce dell'importo non irrilevante in questione - le motivazioni di dettaglio di tali stime (sia per i consumi intermedi che per le spese di personale) nonché il motivo del ricorso al concetto di riprogrammazione anziché a quello di riduzione delle spese, con possibili effetto di “rimbalzo” negli esercizi successivi, in assenza di dettagli.

Per quanto riguarda poi le norme con proprie coperture, si segnala che l'onere di cui al comma 5-ter dell'art. 5 (per il riconoscimento della protezione per cittadini afgani che abbiano effettuato prestazioni a favore del contingente militare italiano) trova copertura a carico del fondo rimpatri, in essere presso il Ministero dell'interno (comma 5-quater). Al riguardo, non risultano fornite le determinanti per la quantificazione dell'intervento così come statuito in norma: si può però ritenere che l'utilizzo *de quo* del fondo rientri tra le finalità di quest'ultimo.

Si segnalano infine norme i cui effetti finanziari non risultano esplicitati. E' il caso, ad esempio, dell'art. 5, commi 1-5, recante disposizioni in materia di personale e più in particolare di corresponsione di indennità: il costo è da presumere come già previsto a legislazione vigente, in attesa della definizione del relativo supporto giuridico. E' il caso altresì dell'articolo 7, comma 1, che ripropone, come in occasione di precedenti leggi di rifinanziamento in materia, una serie di deroghe all'ordinamento in vigore di contabilità generale dello Stato, che già sono state segnalate in precedenti Relazioni quadrimestrali: si tratta della possibilità di far ricorso a procedure d'urgenza per l'acquisizione di forniture e servizi nonché per l'esecuzione in economia di lavori, servizi e forniture per specifiche esigenze, nonché della previsione della corresponsione di compensi per lavoro straordinario in deroga alla disciplina che ha previsto limitazioni in materia.

Come evidenziato nelle Considerazioni generali, va ribadita in materia l'esigenza che si proceda con estrema cautela nel prevedere deroghe all'ordinamento

contabile, deroghe che tra l'altro non dovrebbero presentare un carattere di continuità e che comunque vanno valutate sotto il profilo della trasparenza delle procedure e della connessa possibilità di effettuare i dovuti monitoraggi e controlli.

**Legge 23 settembre 2014, n. 143, ratifica ed esecuzione dello scambio di Note tra la Repubblica italiana e l'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato (UNIDROIT) modificativo dell'articolo 1 dell'Accordo di sede tra l'Italia e l'UNIDROIT del 20 luglio 1967, come emendato con scambio di Note del 5-9 giugno 1995, fatto a Roma il 21 dicembre 2012**

Si tratta della ratifica dello scambio di note con l'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato, modificativo di un precedente accordo e il cui obiettivo è di trasformare in obbligatorio il contributo a carico dello Stato italiano, in precedenza volontario. L'onere, quantificato dalla Relazione tecnica e dall'articolato come permanente, trova copertura sul fondo globale. Al di là degli aspetti quantitativi (modesti), la legge offre l'occasione per alcune riflessioni di carattere metodologico.

Anzitutto, come è stato rilevato più volte, il ricorso al fondo globale per la copertura di oneri permanenti, ancorché non vietato ed anzi confermato in numerosi precedenti, nell'attuale fase di politica di finanza pubblica va visto con grande cautela, in quanto nelle proiezioni a legislazione vigente degli stanziamenti di tali fondi non è sempre garantita la permanenza dell'importo in linea con i primi tre anni, il che può essere foriero di una pressione di medio periodo sui saldi.

In secondo luogo, la variabilità nel corso del tempo dell'entità dell'onere, confermata dallo stesso Governo nel corso dell'esame parlamentare, avrebbe consigliato di ricorrere ad una clausola di salvaguardia, anziché all'apposito fondo per le spese obbligatorie e d'ordine, in caso di aumento del contributo nel corso del tempo, pur essendo costruito, l'onere, in termini di tetto massimo di spesa (anche se in riferimento al solo triennio iniziale): la particolarità della fattispecie consiste proprio in tale ultima circostanza, ossia nella variabilità al di là del triennio del tetto di spesa.

**Legge 17 ottobre 2014, n. 146, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 agosto 2014, n. 119 recante disposizioni urgenti in materia di contrasto a fenomeni di illegalità e violenza in occasione di manifestazioni sportive, di riconoscimento della protezione internazionale, nonché per assicurare la funzionalità del Ministero dell'interno**

Si tratta di un provvedimento d'urgenza concernente diverse materie, che vanno dal contrasto della violenza durante le manifestazioni sportive (Capo I) alla protezione internazionale (Capo II) e alla funzionalità del Ministero dell'interno (Capo III). Il decreto-legge è stato approvato con l'apposizione della questione di fiducia sul testo varato in prima lettura e risulta corredato di Relazione tecnica, successivamente aggiornata alla luce delle modifiche intervenute.

Dal punto di vista finanziario non sembrano porsi problemi di rilievo, risultando, la documentazione fornita a supporto, complessivamente esaustiva dei problemi evidenziati. Gli oneri stimati per l'aumento delle Commissioni territoriali di cui all'art. 5 sono documentati analiticamente dalla Relazione tecnica e in generale si ricorre per essi alla tecnica del tetto di spesa, per cui, dal punto di vista della quantificazione, non sembrerebbero destarsi preoccupazioni.

Non risultano esplicitate, ciò nondimeno, le ragioni dell'esclusione dal patto di stabilità interno delle spese sostenute da alcuni comuni per la pressione migratoria, nei riflessi sulla tenuta dei saldi, ancorché si tratti di un impatto ragionevolmente ridotto (art. 7). Parimenti, poiché per la copertura (art. 10) si fa ricorso – oltre che al fondo speciale - alle maggiori entrate che affluiscono al “Fondo rimpatri” e che vengono usate per far fronte alle attività previste per il rinnovo del permesso di soggiorno nonché alle spese per il rimpatrio, sarebbe stato opportuno un chiarimento supplementare in ordine all'affermazione della Relazione tecnica in base alla quale “l'utilizzo di tali risorse non compromette l'ordinaria gestione delle attività cui esse sono destinate”. Per poter ritenere fondata tale affermazione, si sarebbe dovuta dimostrare la sussistenza di spazi finanziari utilizzabili.



**Legge 10 ottobre 2014, n. 147, modifiche alla disciplina dei requisiti per la fruizione delle deroghe riguardanti l'accesso al trattamento pensionistico**

La legge raggruppa più iniziative legislative parlamentari ed è volta a rivedere la legislazione in essere in materia di “esodati”, verificando l’andamento di alcuni comparti in maniera tale da registrare le minori occorrenze che stanno emergendo e destinarle ad ulteriori settori di lavoratori interessati a beneficiare delle regole in materia di prepensionamento in vigore prima della riforma del 2011. Nella sua struttura di fondo, dunque, il provvedimento raccoglie risorse sotto forma di minori spese e le distribuisce stabilendo, per determinati contingenti, nuovi accessi al prepensionamento, con relativi maggiori oneri.

Più in particolare, l’art. 1 ridetermina il contingente relativo alla mobilità ordinaria di cui alla cd. “II salvaguardia” ed ai cessati in base alla cd. “IV salvaguardia”, rispettivamente, per un numero di interessati pari a 20.000 e a 4.000, il che determina le economie quantificate nella Relazione tecnica e nella norma stessa. L’art. 2, invece, ammette alla fruizione del regime antecedente alla riforma di cui al decreto-legge n. 201 del 2011, una serie di soggetti che hanno maturato i requisiti successivamente al 2011, per un totale di 32.100 unità come somma di vari contingenti ammessi: la norma, dunque, ha un costo, fissato, come per i precedenti interventi, come limite massimo di spesa.

Circa i rapporti tra i vari saldi degli effetti degli artt. 1 (di risparmio) e 2 (oneroso), è fissato dall’art. 4 che, ove gli oneri di cui ai nuovi accessi al regime cd. “pre-Fornero” di cui all’art. 2 superino le minori spese di cui agli “esodati” in base alle rideterminazioni di cui all’art. 1, la differenza viene posta a carico del Fondo sociale per l’occupazione e la formazione. Per gli esercizi per i quali si verifica, invece, il fenomeno opposto, l’art. 4, comma 2, provvede a far rifluire il saldo positivo dell’art. 1 rispetto all’art. 2 nel Fondo per la tutela dei lavoratori salvaguardati. Ne consegue che il risultato netto delle varie componenti normative è di segno nullo.

Dal punto di vista finanziario non sembrano esservi particolari problemi, poiché, per l’art. 2, prima richiamato in quanto oneroso, è stato confermato il doppio vincolo per la tenuta della previsione di maggiore spesa, costituito dal numero

massimo dei fruitori e dal tetto dell'onere, con il divieto di accogliere ulteriori domande una volta raggiunti tali limiti (comma 4, ultimo periodo).

Il provvedimento è stato riformulato in prima lettura con un unico emendamento e risulta corredato della Relazione tecnica aggiornata, come prescritto dalla legge di contabilità. Non risulta essere stato fornito il consueto allegato che riepiloga gli effetti sui saldi diversi da quello di contabilità finanziaria.

**Legge 7 ottobre 2014, n. 154, delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2013 - secondo semestre**

Si tratta della consueta legge volta istituzionalmente a recepire le direttive europee e a dare attuazione agli atti dell'Unione europea in relazione al secondo semestre del 2013.

Il testo è stato modificato a seguito dell'esame parlamentare in prima lettura presso la Camera dei Deputati, dopo che dalla documentazione presentata dal Governo era emersa la problematicità - sotto il profilo finanziario - di alcune norme presenti nel disegno di legge iniziale, tali da comportare oneri - in base alla stessa amministrazione proponente - privi di copertura, come rilevato dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Nella seconda ed ultima lettura parlamentare è stata fornita una Relazione tecnica aggiornata, dalla quale si evince che continuano comunque a permanere perplessità in ordine all'art. 9, dettante una delega in materia di applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca. Secondo il predetto Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, infatti, non sono state riportate, dall'amministrazione proponente (Giustizia), tutte le informazioni e gli elementi necessari a consentire di poter verificare se effettivamente sia possibile rispettare la clausola di neutralità in riferimento alla possibilità di espletare le attività derivanti dall'articolo 9 nell'ambito delle risorse in essere, sicché l'efficacia della clausola "non potrà che essere valutata in modo puntuale nella successiva fase di attuazione della

delega". Tale rilievo è stato condiviso poi dalla Commissione bilancio del Senato nel parere di sua competenza.

In effetti, il Dicastero di merito ha fatto presente che alle attività conseguenti alla delega si possa far fronte con le risorse in essere "trattandosi di adempimenti istituzionali che risultano già espletati da questa amministrazione in virtù del proprio ruolo di 'autorità centrale' in applicazione delle disposizioni attuative delle convenzioni e dei trattati in materia di cooperazione giudiziaria con gli altri Stati". Il che sembrerebbe ragionevole, anche in considerazione del fatto che, ove la clausola di neutralità non dovesse risultare sostenibile, sarebbe doveroso non dar corso all'attuazione della normativa ovvero procedere alla presentazione dei decreti legislativi conseguenti solo dopo aver reperito gli occorrenti mezzi finanziari (come prevede la legge di contabilità).

In generale, in riferimento alla tipologia di legge come quella in esame, va condiviso l'orientamento del Governo, che trova riscontro nella Relazione tecnica, secondo il quale, in base all'esperienza, "è estremamente difficile riuscire a determinare - prima dell'effettiva stesura degli schemi di decreto legislativo di recepimento delle direttive dell'Unione europea - se da alcune delle norme necessarie all'adempimento degli obblighi, contenute nelle singole direttive, possano o meno derivare maggiori spese o minori entrate a carico del bilancio dello Stato".

Ciò giustifica la particolare formulazione del comma 4 dell'art. 1, che disciplina gli aspetti finanziari dell'ulteriore *iter* della delega e che, sia pur con un formulazione da perfezionare, fermo il vincolo di neutralità per gli oneri di funzionamento, dispone, per gli interventi, il riferimento alle ordinarie risorse a legislazione vigente ovvero, in caso di insufficienza, all'apposito fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie.

Dal punto di vista metodologico si può rilevare che tale schema di definizione degli aspetti finanziari di una legge sembra però meno sostenibile in riferimento ai bilanci regionali, richiamati infatti dal predetto comma 4 dell'art. 1. Il pericolo da evitare infatti - il che riguarda anche la componente statale di attuazione della legge - è che, come già segnalato in altri casi, si possono preconstituire condizioni di fatto che rendano in futuro indispensabili incrementi delle dotazioni di funzionamento nei

bilanci di previsione delle amministrazioni interessate, con conseguenti problemi di coerenza con il disposto di cui all'art. 19 della legge n. 196 del 2009. Con ciò una parte della copertura si tradurrebbe in incrementi di bilancio e quindi in un peggioramento dello stesso: è proprio per evitare tale effetto che è previsto in Costituzione l'obbligo di copertura.

**Legge 30 ottobre 2014, n. 161, disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013-bis**

Si tratta della legge che permette l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'ordinamento comunitario. Essa, come di consueto, per natura propria affronta numerose materie e quindi presenta necessariamente un contenuto eterogeneo. L'*iter* parlamentare è risultato particolarmente complesso, essendo state modificate numerose norme rispetto al testo iniziale, ed ha registrato tre letture.

Avuto riguardo agli aspetti finanziari, il provvedimento si può suddividere in due blocchi. Sono presenti anzitutto norme che recano una clausola di neutralità e, in secondo luogo, norme (gli articoli 7, 8 e 9) che recano invece oneri, con la relativa copertura (art. 34).

Per quanto riguarda la prima fattispecie, si nota anzitutto la coesistenza di una clausola generale d'invarianza, richiamata dall'art. 33, comma 1, e singole clausole di neutralità recate da specifici articoli, oltre ad indicazioni in tal senso contenute nella sola Relazione tecnica. La sovrapposizione può avere un carattere rafforzativo, anche se sarebbe stato più convincente se in ciascun caso la Relazione tecnica, come osservato più volte dalla Corte, si fosse diffusa più in particolare nel dar conto circa la effettiva sostenibilità della singola indicazione. E' il caso ad esempio degli articoli 3 (in materia di nuovi compiti a carico del Ministero dell'interno per quanto concerne la gestione degli immigrati), 14 (in materia di orario di lavoro della dirigenza sanitaria, per il qual caso si fa riferimento nella norma ad una più efficiente allocazione delle risorse umane disponibili sulla base della legislazione vigente da parte delle Regioni), 22 (in materia di nuove attività d'indagine a carico

dell'Autorità per l'energia elettrica) e 29 (riguardante l'ampliamento dei poteri esercitabili da parte del Nucleo speciale spesa pubblica della Guardia di finanza).

Si tratta comunque di risvolti operativi che non sembrano presentarsi di grande rilievo ed in ordine ai quali la prevista clausola di neutralità sembra mediamente presentare profili di ragionevolezza.

Quanto al secondo blocco di norme, riferito ai tre articoli menzionati, che risultano onerosi, essi si riferiscono alla complessa materia: i) delle modifiche al regime fiscale per i contribuenti che, pur fiscalmente residenti in altro Stato comunitario, producono la maggior parte del reddito in Italia (art. 7); ii) della disciplina delle imposte sulle successione e sulle donazioni (art. 8) e iii) della disciplina dell'imposta sul valore delle attività finanziarie detenute all'estero (art. 9).

Per ciascuna delle norme in questione, la Relazione tecnica fornisce informazioni sui criteri di calcolo dei relativi oneri, che si sostanziano in minori entrate. Il complesso degli oneri è comunque di modesta entità, come si desume dall'art. 34, di copertura, essendo pari a 2,5 milioni per il 2014, a quasi 16 milioni per il 2015 e a 15,5 milioni a decorrere dal 2016. Di fronte a tale onere permanente la copertura viene offerta mediante la rimodulazione dei consumi medi standardizzati di gasolio da immettere all'impiego agevolato in agricoltura, la cui riduzione viene fissata da apposito decreto ministeriale in maniera tale da garantire gli importi occorrenti.

Al riguardo, va osservato che dalla documentazione offerta non risultano dimostrate le effettive possibilità di effettuare tale recupero di risorse, tra l'altro dal carattere permanente. Oltretutto, si tratta di materia – quella dei consumi medi standardizzati di gasolio per il settore agricolo – in relazione alla quale si è avuta una serie di decisioni di segno diverso: con la legge di stabilità per il 2014, per esempio, ne era stato deciso un aumento, mentre con la legge di stabilità per il 2013 la decisione era stata nel senso della riduzione. Sembrerebbe mancare dunque un quadro complessivo dell'effetto finanziario del sovrapporsi di interventi non convergenti.

A tal riguardo si segnala che, sempre in termini di contabilità finanziaria, la copertura risulta superiore rispetto agli oneri, presumibilmente per allineare i valori

nelle contabilità diverse da quella finanziaria: in assenza, però, dell'allegato relativo al riepilogo degli effetti sui vari saldi, la circostanza non risulta verificabile.

Si segnala infine che con l'art. 30 vengono previste nuove attribuzioni per la Corte in riferimento all'attività di monitoraggio e all'osservanza delle regole di bilancio da parte delle pubbliche amministrazioni, con attribuzione alla medesima Corte di incisivi poteri di accesso alle banche dati da esse costituite o alimentate, ivi inclusi quelli riguardanti gli enti e gli organismi dalle stesse partecipati a qualsiasi titolo.

**Legge 10 novembre 2014, n. 162, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, recante misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile**

Il complesso provvedimento d'urgenza affronta la delicata materia della degiurisdizionalizzazione in vista dell'alleggerimento del carico dei tribunali per alcune fattispecie. Ciò avviene, in estrema sintesi, trasferendo alla sede arbitrale procedimenti civili pendenti, introducendo lo strumento della negoziazione assistita da uno o più avvocati, semplificando i procedimenti di separazione e divorzio, rivedendo le norme in materia di tutela del credito e processo esecutivo, nonché modificando l'organizzazione giudiziaria.

Il decreto è stato approvato con un maxiemendamento su cui è stata apposta la questione di fiducia. Esso risulta corredato di Relazione tecnica, aggiornata nel passaggio dalla prima alla seconda lettura. Non risulta disponibile il consueto riepilogo degli effetti di ogni singola norma sui tre saldi di riferimento.

Dal punto di vista finanziario la struttura del provvedimento è abbastanza lineare e presenta la singolarità della mancata indicazione, per alcune componenti onerose, dell'esercizio di riferimento. Tale ultima circostanza, se da un lato va valutata alla luce del vincolo costituzionale dell'annualità, dall'altro va vista come non distante dal contenuto del provvedimento. La legge infatti, presentando gli aspetti strutturali innovativi prima sintetizzati, ha l'intento di avviare un processo di riforme i cui effetti finanziari non possono essere facilmente individuati per

esercizi, ma solo stimati in via presuntiva sia nel complesso che in riferimento alle varie annualità, in quanto essenzialmente legati a comportamenti.

Da questo punto di vista appare dunque ragionevole la fluida impostazione mantenuta, almeno dal punto di vista dell'imputazione per esercizio, nella quantificazione degli oneri, sia pure solo in alcuni casi. Trova dunque un elevato grado di giustificazione la clausola di salvaguardia apportata con un emendamento, anche se ciò non rende superflua una qualche considerazione supplementare.

Procedendo per blocchi tra oneri e coperture, viene in rilievo anzitutto il fatto che l'informatizzazione dei processi di esecuzione di cui all'art. 18 e il monitoraggio delle procedure esecutive di cui all'art. 20 comportano oneri che vengono coperti con il fondo per interventi strutturali di politica economica.

Per far fronte agli oneri nascenti da emendamenti approvati in prima lettura, relativi all'estensione della negoziazione assistita da un avvocato ad ulteriori fattispecie (art. 6, comma 2) e all'istituzione e ripristino di uffici del giudice di pace (art. 21-*bis*), è stato necessario poi integrare la copertura attingendo, in difformità, alla quota di fondo globale afferente al ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, secondo un collegamento esplicitato dalla Relazione tecnica aggiornata.

Infine, ad una quota residuale di onere si fa fronte con l'aumento di gettito, sempre in riferimento al contributo unificato, in seguito al miglioramento dell'efficienza dei procedimenti di esecuzione mobiliare attraverso la possibilità, da parte dell'ufficiale giudiziario, di accedere alle banche dati pubbliche (art. 19). Considerato anche che la richiamata clausola di salvaguardia consiste nell'ulteriore incremento dello stesso contributo, per questa parte del provvedimento si hanno, da un lato, norme che riducono tale gettito e, dall'altro, norme che lo incrementano e che pongono le premesse per ulteriori aumenti. Tutto ciò rende a sufficienza il carattere presuntivo delle previsioni finanziarie, ancorché si tratti di importi non particolarmente significativi, e può trovare giustificazione nell'osservazione già esplicitata per cui solo nel tempo si potrà avere un quadro più stabilizzato degli effetti finanziari della legge, anche in riferimento all'impatto sui singoli esercizi.

**Legge 11 novembre 2014, n. 164, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, recante misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive**

Si tratta di un complesso provvedimento d'urgenza (già in parte modificato dalla legge di stabilità per il 2015 e dal decreto-legge n. 192 del 2014, dettante proroga di termini), volto a statuire una serie di misure in materia di opere pubbliche. Più in particolare, si prevedono interventi per la riapertura dei cantieri, per il potenziamento delle reti autostradali e di telecomunicazioni, per l'ambiente e per la mitigazione del dissesto idrogeologico, per la semplificazione burocratica, per il rilancio dell'edilizia, porti ed aeroporti, per le imprese, nella materia ambientale e dell'energia nonché per il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga. Numerose sono le modifiche apportate durante l'iter parlamentare in prima lettura (Camera dei Deputati). Il provvedimento è stato approvato contestualmente all'apposizione della questione di fiducia.

Il Governo ha prodotto la Relazione tecnica sia iniziale che in versione aggiornata di passaggio, con il consueto riepilogo degli effetti finanziari. Il saldo complessivo è quasi nullo per i tre risultati differenziali (con l'eccezione del fabbisogno per il primo anno, in relazione al quale si registra un'eccedenza tra entrate e spese superiore ai 200 milioni). Si registra una concentrazione degli effetti quasi tutta sul 2014, in conformità con la natura di decreto-legge del provvedimento.

In ordine alle dimensioni quantitative della legge, va considerato che esse oscillano mediamente intorno a poco più di 600 milioni annui.

Per motivi legati ai tempi di conversione, la Commissione bilancio del Senato della Repubblica non ha potuto rendere in seconda lettura il prescritto parere, anche se il suo orientamento di fondo è stato illustrato all'Assemblea. La singolarità che si registra è che, in assenza del visto della Ragioneria generale su una norma (art. 34, comma 7, in materia di esclusione dal patto di stabilità per le spese relative agli interventi su siti inquinati di proprietà di enti territoriali), il Governo, nel giudicare la norma tale da comportare oneri non quantificati né coperti, ove gli enti procedano



discrezionalmente alla relativa attuazione, si è impegnato “formalmente, davanti al Parlamento, a sanare questo *vulnus* finanziario prima della promulgazione del provvedimento su cui abbiamo posto la fiducia, attraverso un decreto-legge che sia correttivo della norma citata e giustamente contestata”. Si tratta di un rinvio che non risulta in linea con il sistema delle coperture.

Circa i risvolti di carattere finanziario del provvedimento ed in riferimento alla tipologia degli oneri, in particolare, occorre rilevare come si assista al largo utilizzo della tecnica del tetto di spesa, il che costituisce una garanzia dal punto di vista della tenuta del quadro finanziario complessivo della legislazione ordinaria. Va peraltro fatto presente che a tale tecnica si è ricorso anche quando – è il caso, ad esempio, degli articoli 20, comma 1, lettera f), in materia di esenzione delle plusvalenze patrimoniali dal concorso alla formazione del reddito imponibile nel settore immobiliare, e 21, in materia di incentivazione degli investimenti di abitazioni in locazione – la normativa sembra costruita in maniera tale da dar luogo ai c.d. “*entitlements*”, cui generalmente corrispondono poste di bilancio difficilmente classificabili come spesa rimodulabile. Per tali evenienze la tecnica contabile prescritta è basata invece sulla previsione di onere, con annessa clausola di salvaguardia, proprio per tener conto della possibilità di un andamento fluttuante dell’impatto effettivo della norma ed apprestare pertanto un quadro supplementare di coperture. Evenienza, questa, tanto più probabile nella fattispecie, in quanto gli effetti finanziari delle norme dipendono da modifiche di comportamenti degli interessati.

Si registra inoltre, sul piano metodologico, in riferimento all’art. 21 citato, un c.d. “*dead weight*” - sui cui aspetti metodologici si è già discusso in precedenti Relazioni quadrimestrali - particolarmente rilevante, in quanto, come ha ammesso il Governo, si vengono ad incentivare, con la norma, negozi già conclusi, circostanza della quale, però, lo stesso Governo ha dichiarato di aver tenuto conto nel proporre una stima ridotta (1/3) degli immobili il cui acquisto sarebbe oggetto dell’incentivo medesimo.

Sempre in riferimento alla struttura finanziaria del provvedimento, si fa largo utilizzo anche della riassegnazione di fondi già in essere, in qualche caso

contabilizzati in conto residui, circostanza, questa, ugualmente messa a fuoco da tempo per gli aspetti sia di coerenza con il quadro delle coperture ammesse sia di possibile accelerazione degli effetti di cassa. In tale prospettiva si segnalano anche revoche di finanziamenti in essere, da valutare negli impatti sui vari esercizi, sempre per i possibili riflessi sulla cassa.

Si registra inoltre l'ampliamento del fenomeno della concessione di garanzie da parte dello Stato: è il caso dell'art. 4, comma 8-*bis*, ad esempio, in riferimento a finanziamenti contratti dalle banche, con la previsione dell'inclusione della statuizione nell'apposito elenco dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Si ricorda ancora una volta che in tali casi si impone una valutazione circa il possibile rischio di escussione. In epoca più recente, la fattispecie è una di quelle da considerare ai fini dell'individuazione del percorso di rientro in tema di debito.

Una breve annotazione va effettuata anche in riferimento all'art. 32-*bis*, che, tra l'altro, prevede la possibilità di trasformare, a richiesta, in crediti d'imposta i contributi per il settore dell'autotrasporto. Ciò va valutato in riferimento al fatto che la normativa prevede un tetto massimo in termini di minori entrate erariali in ordine alla fruizione di tali agevolazioni: non possono non essere evidenziate, infatti, le maggiori difficoltà nell'accertare l'eventuale rispetto di detto limite (nonché le modalità dell'eventuale recupero), ove si ricorra al meccanismo di autoattribuzione del diritto di cui al credito d'imposta e alla relativa possibilità di compensazione automatica.

Per quanto concerne le tipologie di copertura finanziaria, si continua a far ulteriore riferimento (art. 4, comma 8, per la prosecuzione degli interventi per la Regione Abruzzo) ai minori interessi in riferimento ai Nuovi Strumenti Finanziari previsti dal decreto legge n. 95 del 2012, così come ai proventi delle sanzioni irrogate dall'Autorità garante della concorrenza del mercato, che non risultano ancora riassegnate alla spesa. A questo secondo riguardo, in particolare, trattandosi di uno schema d'intervento ripetuto anche l'art. 40, comma 2, lettera g), per la compensazione (parziale) del rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga, si sottolinea, al di là degli aspetti quantitativi, come si consolidi in tal modo il

fenomeno della sussistenza di partite finanziarie in attesa di una definizione contabile e la cui emersione viene utilizzata come fonte di copertura, come è stato già accennato nelle Considerazioni generali.

Si segnalano infine forme di copertura – è il caso dell’art. 4, comma 8-*quater*, in materia di proroga delle provvidenze per il sostegno abitativo alternativo – che fanno riferimento a formulazioni poco coerenti con le definizioni di cui all’ordinamento contabile: agli oneri previsti nella fattispecie, infatti, si fa fronte con le “risorse effettivamente disponibili” per quanto concerne alcune assegnazioni del CIPE. Il riferimento è chiaramente a meccanismi che sostanziano un diverso utilizzo di fondi già in essere: ciò nondimeno la segnalazione sembra opportuna, in quanto risulta meno trasparente una norma di rango primario i cui contorni finanziari non risultano definiti con precisione e che si sostanziano in un rinvio ad attività programmatiche e di gestione di competenza dell’esecutivo. Oltretutto, il concetto di “risorse effettivamente disponibili” non trova riscontro nelle leggi di contabilità.

#### **Legge 24 novembre 2014, n. 173, disposizioni concernenti partecipazione a Banche multilaterali di sviluppo per l’America latina e i Caraibi**

La legge è volta a definire la partecipazione dello Stato italiano ad aumenti di capitale di banche multilaterali di sviluppo dell’America latina. L’art. 1 prevede, in particolare, al comma 1, un onere di 56,4 milioni di dollari, da corrispondere in diverse rate, distribuite nel quadriennio 2014-2017.

Come sempre in casi del genere, gli oneri sono fissati in dollari, ma risultano naturalmente contabilizzati dalla legge in euro, come le relative coperture finanziarie. Ciò ha sempre fatto nascere il problema di come far fronte, sul piano contabile, al determinarsi di variazioni sfavorevoli nel corso del tempo del cambio dollaro-euro, rispetto al momento di entrata in vigore della legge, con relativo accrescimento dell’onere. Sul punto il Governo ha fatto presente, nel corso della discussione parlamentare, che “le variazioni del tasso di cambio tra euro e dollaro hanno registrato un’oscillazione positiva adeguata a coprire eventuali oneri imprevisti”. Numerosi sono, con tutta evidenza, i fattori che possono determinare

oscillazioni nel cambio, per cui appare in effetti ragionevolmente impossibile *ex ante* prevedere l'effetto di più variazioni anche di segno diverso. Tali incertezze hanno infatti indotto a prevedere nella legge, all'art. 1, comma 3, una clausola di salvaguardia, riferita al programma "politica economica e finanziaria in ambito internazionale" nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Sotto il profilo della copertura, di cui al comma 2, si fa ricorso alle risorse rifluite in bilancio allo scopo di finanziare la partecipazione italiana agli aumenti di capitale nelle banche Multilaterali di Sviluppo, a loro volta rivenienti dalle somme recuperate e riferite ai crediti indennizzati dalla SACE, su cui vanno ad insistere gli oneri per la sottoscrizione di aumenti di capitale della SACE stessa e per far fronte alla garanzia statale in materia, per la quantificazione della quale provvede la legge di stabilità.

Va menzionato, altresì, il comma 5 del medesimo articolo 1, in base al quale si autorizza la sottoscrizione di azioni della Banca interamericana di sviluppo, quasi integralmente a chiamata, e si dispone che "alla predetta sottoscrizione si provvede nei limiti delle risorse disponibili già autorizzate per la partecipazione al capitale della suddetta Banca". Su quest'ultimo punto il Governo ha espresso in Parlamento un orientamento diverso, nel senso che "gli eventuali oneri saranno fronteggiati con appositi provvedimenti legislativi". A parte la diversità di impostazione, poiché questi ultimi potrebbero non essere approvabili per carenza di risorse e comunque per essi al momento si ha solo un'indicazione priva di valenza normativa a proposito del ricorso allo strumento legislativo, si può porre il problema della coerenza tra il limite fissato dalla norma (risorse disponibili già autorizzate) e l'autorizzazione di cui alla norma a sottoscrivere le azioni in parola. Appare chiaro, dunque, come la materia avrebbe potuto trovare una sistemazione giuridico-contabile più soddisfacente.

**Legge 10 dicembre 2014, n. 183, deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro**

Si tratta della legge delega in materia di revisione degli strumenti di governo delle politiche per il lavoro, il cui *iter* parlamentare, articolatosi in tre letture, ha registrato la presentazione della Relazione tecnica nelle varie versioni aggiornate.

Il comma 12 dell'art. 1 fissa una generale clausola d'invarianza. Poiché però è possibile che tale vincolo sia la risultante di oneri e coperture, tenuto conto della natura della legge nonché della particolare complessità della sua struttura (considerati i numerosi criteri e principi direttivi), gli aspetti finanziari, per risultare in linea con un puntuale richiamo alla normativa di contabilità, risultano regolati nel senso che occorrerà che i futuri decreti legislativi presentino una struttura compensata ovvero, se onerosi, entrino in vigore successivamente all'approvazione di normativa primaria di copertura, ivi compresa la legge di stabilità. Ragionevolmente, infatti, all'atto dell'approvazione della delega non è apparso possibile dar conto dei presumibili effetti finanziari in dettaglio, anche costruiti come tetto o limite di spesa.

Nelle Relazioni tecniche si è tentato di fornire delucidazioni sui principi che potrebbero risultare onerosi e su quelli che, al contrario, potrebbero apportare risorse di copertura. In estrema sintesi, con l'art. 1, comma 2, lettera a) (ad eccezione del n. 8, in materia di contratti di solidarietà), riferito al riordino degli strumenti a tutela in costanza del rapporto di lavoro, si dovrebbero determinare risparmi, cui dovrebbero corrispondere riduzioni degli oneri contributivi ordinari nonché una loro rimodulazione.

La lettera b), invece, in materia di strumenti di sostegno in caso di disoccupazione involontaria, non dovrebbe - secondo il Governo - comportare effetti espansivi della spesa, mentre l'introduzione di massimali in relazione alla contribuzione figurativa comporterà una riduzione del saldo netto da finanziare. Altre componenti avranno invece effetti di segno opposto: onerosa sarà l'estensione dell'ASpI (assicurazione sociale per l'impiego) ai lavoratori con contratto di

collaborazione coordinata e continuativa. Al tempo stesso foriera di maggiori entrate contributive sarà l'introduzione del relativo onere contributivo, così come foriera di risparmio, peraltro quantificato in 54 milioni annui, sarà la prevista abrogazione degli attuali strumenti di sostegno del reddito.

Le risorse nette che dovessero determinarsi andranno a finanziare: i) l'eventuale introduzione di una prestazione priva di copertura figurativa e limitata ai lavoratori in disoccupazione involontaria che presentino valori ridotti dell'indicatore della situazione economica equivalente; ii) se onerosi, i meccanismi di coinvolgimento attivo del soggetto beneficiario dei trattamenti al fine di favorirne l'attività a beneficio delle comunità locali (in riferimento alle lettere c) e d)) e iii) il già citato n. 8) del comma 2.

Quanto all'istituzione, al comma 4, lettera c), di un'Agenzia nazionale per l'occupazione, i relativi oneri saranno finanziati con la lettera f), ossia razionalizzando enti ed uffici che già operano nel settore nelle pubbliche amministrazioni, secondo un collegamento fissato dalla stessa lettera c): al riguardo, si richiama l'importanza di un attento monitoraggio – del resto previsto per l'intero provvedimento dal comma 13 dell'art. 1 – al fine di evitare discrepanze tra oneri e coperture effettive.

Il complesso dei criteri da z) a bb), sempre del comma 4 dell'art. 1, dovrebbero poi risultare ad invarianza d'oneri, riguardando, essi, il completamento della semplificazione amministrativa in materia di lavoro e di politiche attive.

Una perplessità va sollevata in riferimento alla lettera p), che pone a carico delle dotazioni dei fondi regionali attualmente previsti le iniziative volte a realizzare l'effettivo inserimento della persona in cerca di occupazione, anche attraverso forme di remunerazione dei soggetti accreditati a svolgere tale funzione. Trattandosi di legislazione primaria, non appare coerente con la legge di contabilità prevedere oneri con coperture a carico di enti pubblici diversi dallo Stato (cfr. art. 19 della legge n. 196 del 2009).

Altri criteri e principi direttivi comportano al contempo oneri e coperture ovvero incontrano il limite d'operatività più generale fissato per l'intera legge. Quanto alla costituzione di un'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, di cui alla

lettera l) del comma 7 dell'art. 1, la Relazione tecnica fissa un legame con l'individuazione, nel decreto legislativo, delle modalità di trasferimento delle risorse umane e strumentali, nonché della provenienza e della consistenza delle risorse finanziarie necessarie al relativo funzionamento, allo scopo di rendere possibile il rispetto del vincolo di non onerosità.

I commi 8 e 9, in materia di delega per garantire un adeguato sostegno alla genitorialità (con esclusione di oneri per le relative ripercussioni sui rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni), comportano oneri: pertanto, secondo la Relazione tecnica, i relativi decreti legislativi non potranno che conseguire all'entrata in vigore di norme di copertura ovvero successivamente o contestualmente all'esercizio di altri criteri di delega con effetto positivo.

In linea generale, è evidente comunque che alcune componenti di spesa (come, ad esempio, in parte il numero 7 della lettera a) del comma 2 dell'art. 1, riguardante meccanismi standardizzati a livello nazionale dei trattamenti inerenti la cassa integrazione e i contratti di solidarietà) sono destinate anche a rifluire nei più ampi strumenti di governo delle politiche sociali e del lavoro e quindi la delega determinerà - del tutto presumibilmente - l'avvio di politiche strutturali la cui ricaduta finanziaria incontrerà i limiti dei vincoli di cui alla finanza pubblica nella sua interezza e delle decisioni discrezionali che saranno al riguardo assunte. Sarà dunque prevedibilmente complesso individuare gli effetti finanziari dei futuri decreti legislativi, differenziandoli da quelli a regime, essendo essi anche legati alla politica sociale che si intenderà adottare.

Si fa presente comunque che alcuni schemi di decreto legislativo sono già stati sottoposti al Parlamento per il previsto parere e che la legge di stabilità, come successivamente sarà meglio esplicitato, reca una parte delle risorse di copertura. Gli schemi di decreto presentati concernono la materia del contratto di lavoro a tutele crescenti (n. 134) e il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali (n. 135).

**Legge 15 dicembre 2014, n. 186, disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio**



La legge, d'iniziativa parlamentare, riprende la materia trattata già nel decreto-legge n. 4 del 2014, articolo 1, soppresso durante il relativo *iter* di conversione, ed è intesa a disciplinare l'emersione ed il rientro di capitali detenuti all'estero, nonché il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Nel corso dell'esame parlamentare il testo, inizialmente privo di Relazione tecnica in quanto d'iniziativa parlamentare, è stato corredato da parte del Governo di ampia documentazione nonché della prescritta Relazione tecnica.

La legge presenta una struttura, dal punto di vista finanziario, articolata su due blocchi di norme, per lo più concentrati nell'art. 1, con la copertura degli oneri nell'art. 4.

Da un lato, sono previste le disposizioni che disciplinano le condizioni per il rientro dei capitali e i cui effetti si pongono, naturalmente, in termini di maggiori entrate; dall'altro, si prevedono disposizioni in materia di personale, al fine di dar applicazione alla normativa, laddove è questa seconda fattispecie a risultare onerosa.

Per quanto concerne le norme preordinate al rientro dei capitali, va segnalato che il comma 7 dell'art. 1 prevede l'utilizzo delle maggiori risorse per destinazioni che attengono al pagamento dei debiti commerciali scaduti in conto capitale (lettera a), all'esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno a seguito delle risorse assegnate a titolo di cofinanziamento nazionale dei programmi dell'Unione Europea (lettera b), agli investimenti pubblici (lettera c) e, infine, al Fondo per la riduzione della pressione fiscale già previsto nella legge di stabilità per il 2014 (lettera d).

Alcune delle finalizzazioni descritte in parte non risultano, per loro natura, tali da presentare un carattere *una tantum*, al contrario, invece, delle entrate in questione, più ancorate agli esercizi iniziali, il che va valutato ai fini della costruzione dei saldi strutturali, come la Corte ha già avuto modo di rilevare nella Relazione quadrimestrale riferita alla legge di stabilità per il 2014, per quanto concerne la finalità della riduzione della pressione tributaria utilizzando i proventi



della lotta all'evasione: si tratta infatti di una finalità che difficilmente può rappresentare un obiettivo delimitato a singoli esercizi.

Il Governo ha puntualizzato sulla questione in modo articolato. Da un lato, infatti, come si evince dalla documentazione depositata in Parlamento, l'Agenzia delle entrate ha fatto presente la sussistenza di una serie di fattori che consentono di non ritenere limitato temporalmente l'afflusso di risorse. Infatti, in sintesi, data l'assenza di anonimato, la normativa "è idonea a favorire la *compliance* futura" da parte del contribuente, che avrebbe così la possibilità di regolarizzare la propria posizione fiscale pregressa. Inoltre, "attraverso la gestione della procedura l'Amministrazione finanziaria acquisisce preziose informazioni circa il *modus operandi* nel settore degli illeciti fiscali internazionali con conseguente più efficace orientamento della futura attività di contrasto dei comportamenti illeciti". Andrebbero anche considerati in quest'ottica, sempre secondo la documentazione dell'Agenzia delle entrate, i risvolti penali della materia, sicché da un lato si favorisce la *disclosure* dell'evasione pregressa e dall'altro si è in presenza di "un forte elemento di dissuasione dal commettere le più gravi ed insidiose forme di evasione tributaria".

In merito, infine, ad eventuali effetti di minore entrata rispetto a quanto atteso dall'attività di accertamento fiscale (in riferimento a fenomeni di capitali in essere all'estero) ed i cui proventi siano stati già inclusi nelle previsioni a legislazione vigente (cd. "peso morto"), sempre dalla predetta documentazione si evince che, "sebbene sia innegabile che taluni dei contribuenti che sarebbero stati controllati nell'ambito dell'ordinaria attività di accertamento e nei confronti dei quali sarebbero state rilevate delle irregolarità, procederanno a regolarizzare la propria posizione, è altrettanto vero che l'assetto della procedura potrà indurre a presentare istanza di *disclosure* anche contribuenti che pur avendo commesso irregolarità, non sarebbero stati inclusi nei piani di controllo ordinari". Infine, è stato fatto presente che "la procedura comporta non solo il recupero della pregressa evasione riferita ai redditi che servirono per costituire i capitali occultati all'estero o che siano derivati dal loro utilizzo, ma ha anche come corollario la futura tassazione del rendimento delle attività finanziarie o patrimoniali oggetto della procedura": in tal modo, attraverso di essa "l'Amministrazione otterrà una serie di informazioni circa i canali di illecita

esportazione dei capitali redditi con conseguente maggiore efficacia dell'attività di controllo ed un significativo effetto di incremento dell'adempimento spontaneo" e "la *compliance* del contribuente sarà, inoltre, accentuata dall'introduzione della nuova figura del reato di riciclaggio".

A tali valutazioni, che assegnano dunque una dimensione non temporalmente limitata alle maggiori entrate in questione, si affiancano quelle del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, in base alle quali tali risorse, "a seguito dell'effettivo afflusso delle somme in questione al bilancio, ...verranno destinate a finalità che presentano la natura di *una tantum*, affinché non si determini un peggioramento del saldo strutturale di finanza pubblica". La conseguenza di una tale seconda impostazione dovrebbe tradursi dunque in utilizzi temporalmente delimitati.

Al riguardo, vanno considerati due elementi. Da un lato, in caso di maggiori entrate in termini di cassa, è del tutto ragionevole attendersi un profilo di risorse aggiuntive dall'orizzonte non temporalmente limitato, ma, d'altro lato, le dimensioni quantitative dell'impatto iniziale della normativa non sembrano poter risultare costanti nel tempo, se non per importi minori rispetto a quelli iniziali. Ciò comporta la conseguenza per cui è a questo effettivo profilo che andrebbero commisurati gli utilizzi, i quali non potrebbero dunque ragionevolmente risultare costanti nell'importo determinatosi negli esercizi iniziali per le entrate, ma dovrebbero presentare una certa flessibilità. Va considerato con attenzione se l'obiettivo della riduzione della pressione tributaria sia coerente con le descritte esigenze di flessibilità.

Tutto ciò presuppone anche che gli effetti di medio periodo continuino a poter essere enucleabili dal resto delle entrate, se essi sono destinati a costituire – come prevede la legge – la copertura di singole *tranche* di oneri. Sarebbe opportuno a tal riguardo un metodo di contabilizzazione che garantisca, anche per esigenze di controllo, tale forma di autonoma evidenziazione.

Presumibilmente, proprio per venir incontro a tali oggettive esigenze, la Commissione bilancio della Camera dei Deputati ha fornito, nel proprio parere espresso nel corso della prima lettura del provvedimento, un'interpretazione nel

senso di limitare ad utilizzi *una tantum* la devoluzione delle risorse “al fine di evitare un peggioramento del saldo strutturale di finanza pubblica”.

Circa poi il fatto che, ai sensi del successivo comma 8, è con un d.P.C.M. che si individua la finalità all'interno delle quattro previste (e prima descritte), si ricorda che si tratta, in alcuni casi, di modificare determinazioni legislative (come ad es. per le modulazioni di cui alla tabella E della legge di stabilità), mentre, in altri casi (come per la fissazione del carico tributario), di assumere determinazioni riservate allo strumento legislativo primario, anche se in materia numerosi sono ormai i precedenti di delegificazione, come più volte evidenziato e come ricordato nelle Considerazioni generali.

Può essere utile ricordare comunque che il citato decreto-legge n. 192 del 31 dicembre 2014, dettante proroga di termini previsti da disposizioni legislative, all'art. 10, comma 9, aggiunge un'ulteriore modalità di utilizzo delle risorse rivenienti dalla legge in esame, consistente nella sostituzione della clausola di salvaguardia del decreto-legge n. 102 del 2013, a suo tempo prevista per far fronte ad eventuali minori entrate rispetto alle previsioni connesse ad “effetti indiretti” (per la discussione al riguardo e l'avvenuto esercizio di tale clausola di salvaguardia, ora sostituita, si rinvia alla menzionata Relazione quadrimestrale relativa al periodo settembre-dicembre 2013 nonché al riepilogo della materia in riferimento alla legge di stabilità 2015, commi 697 e 698).

Per quanto concerne il secondo blocco di norme, in materia di personale, si tratta più in particolare di prevedere l'assunzione di funzionari da parte dell'Agenzia delle entrate, che, in base alla documentazione fornita, è stato chiarito riferirsi a 1.100 unità (art. 1, comma 9, lettera a)). E' previsto altresì il passaggio di personale tra le sezioni Dogane e Monopoli (art. 1, comma 9, lettera b)). Nel primo caso la copertura degli oneri è posta a carico del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica, mentre nel secondo caso non si avrebbero oneri aggiuntivi in quanto si prevedrebbe solo un'ulteriore modalità d'impiego delle risorse già disponibili a legislazione vigente per finalità di reclutamento, pari, secondo la Relazione tecnica, a 12,7 milioni, a fronte di un onere teorico pari a 10,2 milioni.

Non risultano essere state fornite, nelle Relazioni tecniche presentate, le proiezioni finanziarie almeno decennali degli effetti della normativa, come statuito in caso di norme che riguardino assunzioni di personale.

**Legge 23 dicembre 2014, n. 190, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)**

*Gli effetti della legge dal punto di vista finanziario*

Va ricordato, in linea generale, che la legge di stabilità 2015 dà attuazione agli indirizzi delineati nella Nota di aggiornamento del DEF dello scorso settembre, così come corretti con la successiva Relazione di variazione del 28 ottobre, che ha rivisto gli obiettivi programmatici di finanza pubblica tenendo conto delle osservazioni della Commissione europea.

L'effetto netto della legge al termine della sessione, sulla base della Nota tecnico-illustrativa aggiornata del Governo, è stato pari ad un peggioramento dell'indebitamento netto per il primo anno (2015) per 5,8 miliardi. Nel 2016 viene confermato sostanzialmente il dato tendenziale, che invece migliora nel 2017 di quasi 6,9 miliardi. I corrispondenti effetti in termini di contabilità finanziaria differiscono, oltre che naturalmente per gli importi, anche per il segno, che risulta peggiorativo del saldo anche per il 2016, anziché risultare sostanzialmente neutrale come in riferimento alla contabilità nazionale.

Più in particolare, ai fini anche di un risvolto ordinamentale del quadro complessivo del ruolo esercitato dagli strumenti di sessione ed in particolare dalle singole componenti della legge di stabilità, può essere utile osservare che, nel primo anno (2015), all'aggravio di 6,7 miliardi determinato dalla legge del saldo di contabilità finanziaria si aggiunge il peggioramento delle previsioni di bilancio rispetto all'assestamento 2014, per 5,3 miliardi circa: il risultato è un maggior saldo netto da finanziare finale, quale risultato della sessione complessivamente considerata, per quasi 12 miliardi. Per il 2016 la legge di stabilità continua a peggiorare (per 2,8 miliardi circa) la previsione di bilancio, che risulta invece

migliorata rispetto alla previsione per il 2015 di quasi 31 miliardi: il risultato è un miglioramento di 28,1 miliardi circa, avuto riguardo al bilancio integrato rispetto alla previsione per il 2015. Idem per il 2017, quando al miglioramento a legislazione vigente di quasi 10,2 miliardi (rispetto alla previsione 2016) si aggiunge quello di 1,8 miliardi di cui alla legge di stabilità: ciò però non consente di invertire il segno del saldo, che rimane negativo per 13,5 miliardi (sempre come previsione al lordo della manovra e considerato anche il bilancio) per il 2017.

Tali dati consentono di analizzare il ruolo, in termini di contabilità finanziaria, svolto dalle varie componenti della legge di stabilità, coerentemente al tipo di analisi prospettato negli anni più recenti. Per il primo anno (2015), nell'ambito di un impatto netto della legge di stabilità complessivamente di entità vicina a quella derivante dal bilancio a legislazione vigente, il peso dell'articolato è pari all'86 per cento circa nel determinare il descritto peggioramento di 6,7 miliardi.

Per il 2016, invece, nell'ambito di un deciso ridimensionamento dell'impatto netto della legge di stabilità nel suo complesso, il descritto risultato del provvedimento (nel senso del peggioramento del saldo per 2,8 miliardi circa) è dovuto esclusivamente alla rimodulazione (nel senso del rifinanziamento) delle spese di investimento pluriennale, il cui effetto è persino superiore a quello complessivo del provvedimento, con l'articolato che funge essenzialmente da ammortizzatore (apportando un miglioramento di 0,8 miliardi circa).

Per il 2017, nell'ambito del descritto effetto riduttivo sui saldi della legge di stabilità, l'articolato reperisce un volume di risorse che riesce sia a finanziare la maggiore spesa pluriennale di parte capitale sia a migliorare (nel senso della riduzione) il saldo complessivo.

L'articolato dunque determina, per importi molto elevati, l'effetto peggiorativo complessivo sul saldo da parte della legge nel primo anno e quello riduttivo nel terzo anno, con le distinzioni descritte, mentre la manovra sulle spese pluriennali d'investimento fornisce un limitato contributo al descritto carattere peggiorativo il primo anno e accentua tale carattere negli anni successivi, quando si ha invece un effetto netto della legge di tipo riduttivo (in virtù dell'articolato).

In termini di contabilità nazionale i risultati sono sostanzialmente confermati nella distribuzione delle funzioni, nel senso che, per il primo anno, è quasi totale il peso dell'articolato sul segno complessivo peggiorativo sul saldo da parte della legge (95 per cento circa) e, per il terzo anno, l'effetto peggiorativo dei rifinanziamenti è più che controbilanciato da quello riduttivo dell'articolato.

Si delinea così una tendenza, in parte confermativa di andamenti precedenti, secondo cui la legge di stabilità produce effetti quasi esclusivamente con le due componenti di cui all'articolato e alle rimodulazioni della spesa in conto capitale. Il peggioramento dei saldi, quando consentito dagli obiettivi programmatici, trova realizzazione utilizzando lo strumento delle modulazioni sin dal primo anno, mentre il miglioramento viene realizzato mediante la manovra sul piano normativo. Fa eccezione il 2015, per il quale esercizio è l'articolato a determinare maggiormente l'effetto peggiorativo dei saldi. Ciò indirettamente mette in luce lo scarso rilievo dei fondi speciali – al di là del vincolo quantitativo – dal momento che si preferisce approvare direttamente la norma onerosa, anziché ricorrere al “doppio passaggio” della copertura sul fondo speciale: si tratta di un risvolto di tipo ordinamentale che andrebbe considerato nella futura riformulazione della legge di contabilità ordinaria.

Per gli approfondimenti con riguardo ai saldi di contabilità nazionale e alla relativa composizione si fa rinvio al “Rapporto sulle prospettive di finanza pubblica dopo la legge di stabilità per il 2015”, approvato dalla Corte contestualmente alla presente Relazione.

#### *Aspetti ordinamentali della legge nel suo complesso*

Dall'esperienza della sessione di bilancio per il 2015 trova conferma quanto già rilevato in riferimento alla precedente legge di stabilità, ossia che è possibile sviluppare alcune considerazioni avuto riguardo alla coerenza tra strumenti ed ordinamento. Incidentalmente, merita di essere segnalato che la legge, in quanto approvata con le tecniche dei “maxiemendamenti” nei vari passaggi parlamentari con contestuale apposizione della questione di fiducia, consta di un solo articolo con 735 commi, il che ne rende particolarmente disagiata la lettura, come negli anni precedenti.

*a) Il ruolo della legge dal punto di vista finanziario*

La descritta configurazione quantitativa del provvedimento – ossia di peggioramento dei saldi almeno per il primo anno (per gli anni successivi l'esito dipende dalla contabilità di riferimento) - appare particolarmente significativa ai fini della conferma, ormai, del mutamento in atto della funzione svolta da tale strumento normativo. La legge di stabilità, per come risulta disegnata dalla legge di contabilità n. 196 del 2009, rappresenta il veicolo per dar corso alle manovre di rientro (nel senso della riduzione dei saldi tendenziali). L'esperienza della XVII legislatura sta confermando invece che, in accordo con gli obiettivi programmatici, con tale strumento viene attuata una politica di peggioramento dei saldi tendenziali, come si desume dal descritto effetto contabile dei saldi.

Questa torsione tra la funzione assegnata a tale strumento dalla legge di contabilità e il segno della singola legge di stabilità costituisce un'ulteriore conferma di quanto da tempo sostenuto in riferimento all'opportunità di una riforma della legge di contabilità come ulteriore passaggio normativo dopo la riforma costituzionale del 2012 e la relativa legge di attuazione (cd. "rinforzata" n. 243 del 2012).

Una volta fissato infatti, con il nuovo art. 81 Cost., un vincolo in termini di equilibrio strutturale (primo comma), è stata conseguenzialmente statuita la possibilità di ricorrere all'indebitamento al verificarsi di determinate condizioni (secondo comma). La citata legge "rinforzata" n. 243, nel fornire una regolamentazione più di dettaglio a tali principi, ha individuato più in particolare quegli "eventi eccezionali" che consentono una temporanea deviazione rispetto all'obiettivo dell'equilibrio. Tali fattori sono da intendersi come periodi di grave recessione economica ovvero eventi straordinari al di fuori del controllo dello Stato. E' stata altresì prevista la possibilità di tener conto dei riflessi finanziari delle riforme strutturali con un impatto significativo sulla sostenibilità delle finanze pubbliche attraverso, essenzialmente, un incremento non temporaneo del pil: facoltà di cui il Governo si è avvalso nella Nota di aggiornamento del settembre 2014 (va ricordato al riguardo che, sulla base della decisione della Commissione europea del 13

gennaio u.s. si è decisa inoltre l'esclusione dai saldi-obiettivo di una serie di partite, come quelle legate ai versamenti per il Fondo strategico per gli investimenti e per il cofinanziamento per l'accesso ai fondi strutturali; si è altresì decisa una diversa interpretazione di alcuni "fattori rilevanti" in essere).

Tale evoluzione della cornice istituzionale comunitaria ed interna, a livello sia costituzionale che di legge rinforzata, ha posto le basi dunque perché la legge di stabilità possa peggiorare, a determinate condizioni, i saldi tendenziali, come in effetti è avvenuto. E' pertanto radicalmente diverso il quadro di fondo entro cui si colloca ora tale strumento, quadro profondamente modificato dunque rispetto a quello del 2009, quando la legge di stabilità venne ridisegnata proprio perdendo quella funzione di sviluppo quale era stata ad essa conferita in precedenza, per assumere quindi solo una funzione di riduzione dei saldi. Tale complesso di considerazioni costituisce un ulteriore motivo - si ribadisce - per ritenere indifferibile l'esigenza di un adeguamento dell'ordinamento contabile ordinario.

*b) L'obbligo di copertura degli oneri correnti*

Un'altra conseguenza di tale modifica di scenario la si può cogliere in ordine al più limitato problema della copertura degli oneri correnti della legge di stabilità. Come già si era avuto modo di far presente nella Relazione quadrimestrale riferita alla precedente sessione di bilancio, fino all'entrata in vigore, per la parte qui esaminata, della legge di bilancio unificata (2016) - per la quale formalmente non è contemplato tale obbligo da parte della legge cd. "rinforzata" -, il relativo assolvimento non può non essere collocato all'interno del mutato quadro ordinamentale, prima sommariamente descritto. Tenendo dunque conto del principio, ribadito dalla legge "rinforzata", di coerenza (anche in termini nominali) tra saldo del bilancio unificato e documenti programmatici, si sarebbe potuto considerare come correttamente assolto l'obbligo di copertura degli oneri correnti anche in caso di eccedenza degli oneri sulle coperture (essendo consentito un saldo nominale complessivo di segno negativo), in presenza di manovre peggiorative dei "tendenziali" in quanto contemplato (ed assentito) dal nuovo quadro di regole comunitario ed interno, di rango costituzionale e subcostituzionale. Ciò sempre per



tener conto dell'evoluzione del contesto normativo ed interpretativo entro il quale vanno considerati istituti che nel frattempo conservano la propria validità formale come quello qui in esame.

L'ipotesi si è puntualmente verificata nella sessione di bilancio 2015, che si colloca, da questo punto di vista, in una situazione di transizione in vista dell'entrata in vigore del nuovo assetto del bilancio unificato per il 2016. Infatti, come si desume dal prospetto di copertura allegato alla legge di stabilità, all'interno di un contesto più ampio di temporanea deviazione dall'obiettivo di medio periodo per il verificarsi di "eventi eccezionali" (come certificato dall'apposita Relazione governativa del 30 settembre), le coperture correnti risultano di importo inferiore rispetto agli oneri correnti (la legge di stabilità prevede anche il comma 732 a suggello normativo di tale situazione).

Si tratta di uno stato di fatto che, per i motivi esplicitati e considerato il quadro evolutivo entro cui si colloca per il 2015 l'obbligo di copertura in esame, è da ritenersi ragionevole, reputandosi, per i motivi indicati, tale obbligo di copertura assorbito in quello di coerenza del risultato della sessione di bilancio rispetto agli obiettivi programmatici. Le pronunzie in Parlamento sul punto hanno confermato tale orientamento positivo.

Sul piano ordinamentale, si segnala la particolarità, peraltro nei fatti obbligata, per cui tali pronunzie sono state espresse in riferimento ad un testo del disegno di legge di stabilità che non poteva ancora incorporare le successive modifiche necessarie per dar seguito alla citata Relazione di variazione della Nota di aggiornamento. Ciò in quanto, per aprire la sessione di bilancio, occorre che siano stati espressi i prescritti pareri dei Presidenti delle Camere.

*c) Funzione e contenuti rispetto all'ordinamento contabile*

Circa la funzione svolta dal punto di vista ordinamentale da parte della ~~legge di~~ legge di stabilità per il 2015 in riferimento al suo contenuto complessivo, va rilevato positivamente che non si sono verificati fenomeni di anticipo e raggruppamento della manovra in strumenti legislativi d'urgenza approvati prima della sessione di bilancio. Nel recente passato, come attesta l'esperienza della XVI Legislatura, sia pure per motivi di tempestività d'intervento dovuti alle crisi che si sono manifestate in quegli anni, si era infatti determinato un sostanziale svuotamento della portata della legge di stabilità (prima "legge finanziaria"). La riassunzione ora di un ruolo di rilievo da parte di tale strumento (a prescindere dalla questione già discussa del segno del relativo effetto contabile) ha permesso di superare l'anomalia di una legge di chiusura della sessione di bilancio tale da svolgere però una funzione di mera redistribuzione di risorse all'interno di saldi fissati in precedenza con le modalità e per le motivazioni descritte.

Altro profilo che si può riproporre è che, dal punto di vista della distribuzione temporale della manovra di cui alla legge in esame, emerge (anche da quanto fin qui considerato) l'altrettanto positivo fenomeno secondo cui non si assiste più ad una legge di stabilità calibrata su una dimensione essenzialmente di breve periodo, con una concentrazione di effetti, quindi, riferita per lo più nel primo anno del triennio di riferimento. Infatti, per gli anni successivi al primo, la legge di stabilità per il 2015 si conferma quale strumento rilevante ai fini della manovra di finanza pubblica anche in un'ottica di medio periodo, in quanto tale da fungere da strumento per riscrivere nell'obiettivo di medio termine assegnato al Paese il percorso della finanza pubblica. Ciò naturalmente va valutato considerando la riprogrammabilità dei saldi negli anni a venire.

Sotto un'altra angolazione, in riferimento al tema del rispetto dei contenuti di dettaglio assegnati alla legge di stabilità dalla legge di contabilità, la accentuata – e reiterata – eterogeneità delle norme presenti nel provvedimento continua a rappresentare un'anomalia sul piano istituzionale, come già segnalato negli anni più recenti. Nonostante i consueti stralci iniziali dal disegno di legge presentato dal Governo operati nelle citate pronunce dei Presidenti dei due rami del Parlamento, il

testo approvato contiene un numero consistente di norme di dubbia coerenza con i divieti di contenuto circa materie prive di effetti finanziari netti o contenenti interventi microsettoriali e localistici.

Tra l'altro, va ribadito, in chiave prospettica, che la citata legge rinforzata n. 243 del 2012 ha sostanzialmente confermato, per la futura legge di bilancio unificata (prima sezione), il quadro dei divieti contenutistici attualmente previsti per la legge di stabilità. Tale trasposizione è avvenuta forse in maniera tralasciata, come è stato già osservato dalla Corte, senza considerare il ruolo particolare della legge rinforzata, almeno per la parte in cui essa dà attuazione ad un espresso richiamo contenuto dell'art. 81 Cost., sesto comma, quale è il caso in esame (contenuto della legge di bilancio).

Ciò potrebbe comportare il problema delle conseguenze della violazione di tale quadro di regole. La questione è resa più complessa dal fatto che in tutte le leggi di stabilità sinora approvate si riscontrano norme la cui collocazione in tale sede non sarebbe ammessa.

Va ribadito, infine, quanto osservato in occasione della precedente legge di stabilità, ossia la mancata regolamentazione - a seguito essenzialmente del fatto che non è stata aggiornata la legge ordinaria di contabilità - del nuovo atto del Governo costituito dal Documento programmatico di bilancio, introdotto nel 2013, nonché della disciplina delle conseguenze, sulla sessione di bilancio, delle osservazioni della Commissione europea. Come già accennato, con l'avvenuta presentazione di una Relazione di variazione della Nota di aggiornamento il 28 ottobre, il problema al momento ha trovato una soluzione in via di fatto, al di fuori quindi di una cornice normativa.

#### *Aspetti ordinamentali e di copertura riferiti ad alcune norme o a gruppi di norme*

Vengono qui in rilievo alcune norme che, in linea generale, presentano aspetti ordinamentali (avuto riguardo al sistema della contabilità pubblica) ovvero recano effetti finanziari quantificati in Relazione tecnica.

I commi 107 e 108 si segnalano per il fatto, il primo, di aver correttamente predisposto la copertura finanziaria della legge n. 183, prima esaminata, in materia

di modifiche alla disciplina del lavoro (cd. *Job Act*), e, il secondo, per le particolarità con cui è stata a sua volta finanziato il relativo onere. Si tratta del ricorso alla possibilità di riassegnare in conto spesa i proventi dei residui riaccertati sulla base del decreto-legge n. 66 del 24 aprile 2014, art. 49, comma 2, in riferimento ai residui passivi iscritti in bilancio (lettera a), ai residui non più esigibili (lettera b) e ai residui passivi relativi a trasferimenti e/o compartecipazioni statutarie agli enti territoriali (lettera d), per gli importi indicati nella norma stessa. Si può notare al riguardo che sarebbe stato utile, all'atto dell'utilizzo della riassegnazione, disporre di un quadro complessivo dell'attuazione complessiva dell'art. 49 in questione: ciò tanto più che tale forma di copertura sembra trovare conferma in altri casi. Si ricorda altresì che la citata lettera d) demanda alla legge di bilancio il compito di assegnare i proventi ad appositi fondi da destinare agli enti territoriali in relazione ai residui eliminati, enti il cui concorso è previsto dalla norma stessa per effettuare le operazioni di rilevazione previste dei residui.

Le medesime considerazioni possono essere svolte in riferimento ai commi 202 e 203, che stanziavano risorse (il primo) per la promozione del *made in Italy* e provvedono alla copertura (il secondo) con le medesime risorse prima citate e derivanti dai riaccertamenti di residui, sia pure con esclusione di quelli di cui alla lettera d), che invece costituiscono la copertura del fondo di cui al comma 541 (contributo alle Regioni per operazioni di indebitamento), per il quale valgono pertanto le medesime riflessioni relative al comma 108.

Sul piano dell'attuazione delle deleghe in materia di ristrutturazione del bilancio dello Stato e dell'unificazione tra legge di bilancio e legge di stabilità prevista dall'art. 15 della menzionata legge cd. "rinforzata" n. 243 del 2012, si segnala che il comma 188 stanziava risorse per la copertura dei conseguenti oneri di carattere informatico e in riferimento alle strutture. Come si desume dalla Relazione tecnica, tra i fattori di costo sono da annoverare l'introduzione di una nuova unità di riferimento per la gestione e la modifica degli attributi classificatori del bilancio, nonché l'introduzione di un nuovo piano dei conti integrato, nell'intesa che rifacimenti di così ampia portata non possono che essere realizzati in un arco di tempo pluriennale.

Il comma 282 provvede poi alla copertura degli oneri in termini di ~~saldo netto~~ da finanziare a favore di Poste italiane Spa derivanti dall'attuazione della ~~sentenza~~ del tribunale dell'Unione europea del 13 settembre 2013 in materia di aiuti di Stato, (anche) utilizzando una parte delle risorse di cui al decreto-legge n. 35 del 2013, in materia di pagamento dei debiti arretrati delle pubbliche amministrazioni. Tali risorse trovavano copertura mediante emissione di debito aggiuntivo, per importi successivamente incrementati con due provvedimenti legislativi. La circostanza da ricordare è che, come già segnalato, la genesi del provvedimento andava ricondotta al riconoscimento, a livello comunitario, della necessità di un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita nonché della possibilità di usare, per i Paesi che si trovano nel cosiddetto braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita, margini di flessibilità per azioni di sostegno allo sviluppo e alla lotta alla disoccupazione. Tra i filoni individuati per rendere nel frattempo operativa questa flessibilità vi era proprio la possibilità di procedere al pagamento di quello *stock* di debiti commerciali della pubblica amministrazione nei confronti delle aziende quale si è accumulato nel corso degli anni e che sarebbe rientrato tra quei fattori significativi che, in base al Patto di stabilità e crescita, devono essere tenuti in considerazione in sede di valutazione della conformità dei risultati di bilancio rispetto ai criteri relativi al *deficit* e al debito del Patto stesso, alla luce del presumibile effetto di incremento del pil. Ciò ha consentito di considerare aderente al quadro normativo in vigore il decreto-legge n. 35, nonostante che la relativa modalità di copertura consistesse formalmente nel ricorso al debito. Analoghe osservazioni possono essere svolte in riferimento ai commi 692 e 693, che differiscono al 2015 il termine di versamento dell'IMU sui terreni montani.

Va menzionata poi la clausola di salvaguardia di cui al comma 336, mediante riduzione degli stanziamenti rimodulabili per l'acquisto di beni e servizi nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, in riferimento ai risparmi di cui al comma 334, in tema di modifica dei criteri alla base della determinazione dell'organico di diritto del personale ATA per le istituzioni scolastiche statali. Va notato al riguardo che sarebbe stato preferibile circostanziare

la sostenibilità di tale clausola, relativa ad un Ministero che presenta una struttura di spesa abbastanza rigida.



Una menzione va effettuata anche per il comma 384, che reca una copertura consistente nell'ulteriore riduzione della quantità di gasolio agevolato, senza però un'indicazione, nella Relazione tecnica, dei motivi sottostanti alla stima di maggior gettito preventivata. Ciò anche in quanto, come dimostra ad esempio la legge n. 161, prima esaminata, vi sono più casi di ricorso a tale forma di copertura: su ciò si fa rinvio alle Considerazioni generali.

Il comma 407 si segnala per l'anticipo all'esercizio 2016 dell'entrata in vigore del principio del pareggio di bilancio per le regioni e province di cui alla citata legge cd. "rinforzata" n. 243 del 2012 e, tra l'altro, per la fissazione del principio circa la possibilità di dare copertura agli investimenti di tali enti con l'utilizzo dell'avanzo corrente di competenza.

Il comma 652 incrementa il Fondo per la riduzione della pressione fiscale previsto dalla legge di stabilità per il 2014, disponendo che tali importi sono accantonati e resi indisponibili e possono essere utilizzati nella misura delle somme effettivamente incassate per la parte eccedente l'importo di 350 milioni: sugli aspetti ordinamentali e contabili della materia si rinvia a quanto già segnalato nella Relazione quadrimestrale relativa al periodo settembre-dicembre 2013 in riferimento alla legge di stabilità per il 2014, nonché in quella relativa al primo quadrimestre 2014 in riferimento alla legge-delega in materia tributaria (n. 23), che reinterviene sulla materia. Va segnalato comunque che il comma 716 provvede invece a ridurre il medesimo fondo in via permanente.

Si segnalano altresì i due commi 697 e 698, di cui il primo è inteso a disaccantonare i fondi impegnati come clausola di salvaguardia prevista dal citato decreto-legge n. 35 del 2013 a fronte della copertura con gli effetti indiretti in conto IVA degli interessi corrispondenti all'accensione del nuovo debito: la clausola consisteva nella indisponibilità di spese dei ministeri che, ora, con il comma 698 vengono parzialmente devolute a beneficio dei saldi per compensare il minor effetto indiretto connesso al secondo rifinanziamento con il decreto-legge n. 66 del 2014 degli

interventi iniziati con il decreto-legge n. 35 citato sotto forma di anticipazioni di liquidità.

Si ricorda che la previsione di copertura con effetti indiretti per il primo rifinanziamento di tale intervento, disposto dal decreto-legge n. 102 del 31 agosto del 2013, si rivelò insufficiente, come testimonia l'avvenuto esercizio già nel 2013 della clausola di salvaguardia, a sua volta sostituita *ex post* dal già citato decreto-legge n. 192 del 31 dicembre 2014 (cd. "proroga termini"), in corso di conversione. In riferimento al secondo rifinanziamento, disposto dal titolo III del parimenti già citato decreto-legge n. 66 del 2014, dell'intervento per il pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni, la Relazione tecnica al comma 698 qui in esame certifica che, a fronte di 650 milioni previsti in termini di effetti indiretti in conto versamenti IVA, ne sono stati realizzati 240 milioni per il 2014, il che crea un onere che viene rifinanziato disimpegnando gli accantonamenti previsti dal decreto-legge n. 35, come descritto.

Il fatto che in due casi su tre si siano realizzati effetti indiretti notevolmente inferiori a quanto preventivato e il susseguirsi di modifiche normative in materia, anche in sostituzione di clausole di salvaguardia esercitate, non possono che indurre a ribadire la cautela estrema da raccomandare nel ricorrere a tali forme di valutazione dell'onere netto (ovvero della relativa copertura). Vanno considerate infatti le numerose variabili in gioco e in ordine ai cui effetti non vengono sempre fornite - anche perché forse non risulta in parte ragionevolmente fattibile *ex ante* - stime adeguate né di dettaglio né dotate di sufficiente attendibilità.

Il comma 699 finanzia poi spese per le emergenze nazionali e per la garanzia delle supplenze scolastiche con la riduzione di autorizzazioni di spesa in materia di personale e, in parte, con entrate al momento non riassegnate alla spesa e che sono pertanto allo scopo acquisite a bilancio: ciò ripropone il tema, già esaminato anche nelle Considerazioni generali, della sussistenza di partite sospese, in attesa di contabilizzazione circa la destinazione.

Il comma 700 istituisce un'apposita contabilità speciale per la reiscrizione dei residui riaccertati, di cui al richiamato art. 45 (ristrutturazione del debito regionale) del decreto-legge n.66 del 2014: non si può che ricordare quanto già sottolineato più

volte, ossia che, da ultimo, la richiamata legge cd. “rinforzata” n. 243 del 2012, all’art. 15, comma 8, prevede che con legge dello Stato è disciplinato il progressivo superamento delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria e la conseguente riconduzione delle relative risorse finanziarie al bilancio dello Stato. Con il comma in esame si esprime dunque una tendenza difforme rispetto a tale orientamento (più volte raccomandato dalla Corte), attuativo peraltro di quel principio di universalità del bilancio richiamato nella legge di contabilità in quanto attuativo dell’art. 81 Cost..

Una segnalazione va effettuata anche per i commi 718-719, volti a prevedere aumenti dell’aliquota IVA come clausola di salvaguardia per i saldi futuri. Viene qui in rilievo la lettera c) del primo comma, per il fatto di demandare ad un provvedimento del direttore dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli la determinazione dell’accisa sui carburanti al fine di ottenere un determinato gettito fissato in norme: al riguardo, a parte il non secondario profilo relativo alla non convincente dimostrazione dell’effettiva acquisibilità delle risorse preventivate, più volte si è fatta presente l’anomalia della fissazione di un’aliquota fiscale mediante un atto amministrativo, come più volte ricordato e segnalato nelle Considerazioni generali.

Ancor più generico è il secondo dei due commi (719), in base al quale le misure del comma precedente (e quindi anche la determinazione delle nuove aliquote IVA) possono essere sostituite da provvedimenti normativi che forniscano eguale gettito o equivalente ammontare di risorse mediante riduzione della spesa. Si conferisce in tal modo all’autorità amministrativa la competenza a reperire in via subprimaria volumi importanti di risorse, già acquisite ai saldi, peraltro. Si tratta di determinazioni che, nello spirito e nella lettera dell’ordinamento in vigore, vanno invece riservate allo strumento legislativo primario.

Come indicato già per la legge di stabilità per il 2014, con una tale tecnica legislativa (di ricorso per importi rilevanti a clausole di salvaguardia) si assiste di fatto, dal punto di vista ordinamentale, *mutatis mutandis*, ad una sorta di riedizione di uno strumento contabile – quello dei fondi speciali negativi – da tempo soppresso per una serie di motivi (tra cui la particolare complessità dei relativi meccanismi



operativi). Ciò avviene peraltro senza un aspetto non secondario del descritto istituto del fondo globale negativo, ossia il contestuale blocco a garanzia di una corrispondente quota di oneri, cui si può dar corso anche in pendenza di clausole di salvaguardia da attivare in futuro.

Il comma 732 definisce, infine, come già anticipato, il quadro formale della eccedenza degli oneri correnti rispetto alle coperture.

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

Tra i provvedimenti di minore o assente rilevanza finanziaria si annoverano anzitutto le leggi di ratifica di accordi internazionali: si segnalano la legge n. 149 (di ratifica del protocollo concernente le preoccupazioni del popolo irlandese relative al Trattato di Lisbona), n. 150 (in materia di doppie imposizioni tra Italia e Lussemburgo), n. 152 (in materia di Patto internazionale sui diritti economici), n. 155 (in relazione all'Accordo con il Sud Africa in materia di cooperazione di polizia), n. 156 (in materia di doppie imposizioni con la Repubblica di Corea), n. 157 (riguardante l'Accordo con il Governo delle Isole Cook in materia fiscale), n. 158 (riguardante l'Accordo con il Governo di Jersey in materia fiscale, la cui legge di esecuzione si segnala per il fatto che la Relazione tecnica fa rinvio ad un successivo provvedimento legislativo per la copertura degli oneri connessi alla possibilità di consentire l'effettuazione di verifiche fiscali nel territorio dell'altro Stato), n. 160 (in relazione all'Accordo con il Governo della repubblica di San Marino in materia di collaborazione finanziaria), n. 167 (in relazione all'Accordo con la Repubblica di San Marino sulla cooperazione per la prevenzione e la repressione della criminalità), n. 179 (riferita all'Accordo con l'Estonia in materia di lotta al traffico di droga), n. 180 (riguardante l'Accordo con la Norvegia in materia di navigazione satellitare) e n. 182 (riguardante l'Accordo con l'Istituto universitario europeo).

Alcune di tali leggi recano oneri per spese di funzionamento coperte con il ricorso al fondo speciale ovvero con fondi già stanziati a legislazione vigente, con previsione di apposita clausola di salvaguardia riferita a programmi individuati

all'interno delle spese rimodulabili: l'estrema limitatezza dell'entità degli oneri contribuisce all'assenza di profili problematici.

Si segnala altresì la legge del 21 novembre 2014, n. 174, in materia di Convenzione relativa ai trasporti internazionali ferroviari (COTIF), che comporta un nuovo sistema di calcolo del contributo a carico dello Stato italiano, il cui costo è quantificato all'art. 3 in 135 mila euro circa, a decorrere dal 2014, con copertura mediante utilizzo del fondo globale. Nonostante la modesta entità dell'onere, si ravvisa l'assenza di indicazioni, nella Relazione tecnica, circa le modalità del relativo calcolo. Per far fronte ai relativi rischi in caso di maggiori necessità, è stata correttamente prevista una clausola di salvaguardia, che fa riferimento alle spese derivanti da obblighi comunitari ed internazionali nell'ambito del programma "Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario" e comunque della missione "Diritto alla modalità" dello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Quanto alla possibilità dell'insufficienza di tali disponibilità a fungere da clausola di salvaguardia, il Governo ha fatto presente che il ricorso alla clausola si pone come un'eventualità del tutto marginale. Il che avrebbe meritato qualche delucidazione, considerata altresì l'assenza di indicazioni, già citata, circa i criteri di costruzione dell'onere. Vale la pena poi di sottolineare la problematicità della formulazione della norma per la parte in cui si fa uso della parola "comunque", il cui significato letterale è che, ove non dovesse essere sufficiente la disponibilità del programma indicato, si ricorrerebbe a quella della missione: si tratterebbe, però, in tal ipotesi di un'indicazione troppo generica, anche perché l'unità di voto parlamentare rimane il programma.

Quanto poi alla copertura finanziaria, si ricorda l'orientamento più volte esplicitato nel senso di non ritenere ispirato del tutto a prudenza utilizzare il fondo speciale in riferimento ad oneri permanenti, rappresentando, le proiezioni ultratriennali di tale fondo, una previsione di spesa per sua natura altamente flessibile, a fronte di un onere che rimane invece permanente. Di ciò si è fatto cenno anche nelle Considerazioni generali.

Da segnalare altresì la legge n. 187, di ratifica ed esecuzione dell'accordo con Gibilterra in materia fiscale, che, da un lato, dovrebbe comportare l'emersione di

base imponibile a seguito degli effetti positivi nel campo della lotta all'elusione e all'evasione fiscale e, dall'altro, comporta dei costi straordinari per l'assistenza fiscale, rispetto ai quali – secondo la Relazione tecnica – occorrerà reperire le occorrenti coperture finanziarie mediante l'approvazione di apposite norme legislative. Come sempre in casi simili, si può notare che la seconda circostanza potrebbe ben essere suggellata in norma e, in secondo luogo, che *ex ante*, all'atto della sottoscrizione dell'Accordo, non v'è garanzia della futura sussistenza di risorse di copertura.

La legge n. 189, di ratifica dell'Accordo relativo al finanziamento degli aiuti forniti nell'ambito del quadro finanziario pluriennale per l'assistenza finanziaria ai paesi d'Oltremare, non presenta infine problemi finanziari di rilievo, sebbene l'indicazione dell'onere annuo sia solo indicativa, pur all'interno del limite di spesa previsto, tenuto conto che le richieste di contributo sono subordinate alla capacità concreta di erogare le risorse stanziato: la copertura avviene comunque a carico degli appositi stanziamenti, di natura obbligatoria, previsti a legislazione vigente.

#### **4. Decreti legislativi**

Viene in evidenza anzitutto il d.lgs. n. 153 del 13 ottobre 2014, volto a semplificare gli oneri amministrativi sostenuti per la produzione della documentazione antimafia: è prevista una clausola di neutralità, la cui fondatezza è stata confermata dal Governo in Parlamento, benché la riduzione dei termini massimi per il rilascio della comunicazione antimafia possa determinare in teoria un maggior volume di attività amministrativa.

Si segnala altresì il decreto legislativo n. 178 del 30 ottobre, in materia di attuazione di regolamenti comunitari riguardanti le importazioni e la commercializzazione di legno e di prodotti da esso derivati. Al riguardo, è rimasto chiarito, a seguito di dichiarazioni rese dal Governo nel corso dell'*iter* parlamentare di natura consultiva, che le conseguenti attività da parte delle strutture amministrative pubbliche preposte non subiscono un incremento, con relativi costi,

come prescritto peraltro dalla generale clausola d'invarianza di cui all'art. 7, comma 1. E' stato altresì confermato, con le medesime modalità, che l'entità dei contributi da versare per ogni carico di legno è fissata in maniera tale da assicurare l'integrale copertura degli oneri relativi alle procedure di controllo, come peraltro già statuito dal comma 5 dell'art. 3.

Un altro provvedimento dagli aspetti più problematici da mettere in evidenza è il decreto legislativo n. 169 del 4 novembre, concernente la disciplina sanzionatoria riveniente dalla normativa comunitaria relativa ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus. La documentazione fornita dal Governo ha permesso di chiarire due punti rilevanti: da un alto, il decreto si applica a fattispecie non rientranti tra quelle di cui ai livelli essenziali delle prestazioni, il che esclude effetti di natura inderogabile sulla finanza pubblica, e, dall'altro, le entrate da sanzioni sono aggiuntive rispetto a quelle di bilancio. Resterebbero meno chiari altri punti, ossia, ad esempio, se gli obblighi nascenti dalla disposizione non possano costituire un fattore negativo sui risultati d'esercizio delle società controllate e partecipate da enti pubblici (a seguito della necessità di garantire livelli uniformi di tutela su tutto il territorio nazionale per i diritti fra passeggeri nell'ambito del trasporto effettuato con autobus), ovvero le modalità con cui si intenda eventualmente fare fronte agli accresciuti compiti dell'Autorità di regolazione dei trasporti, soprattutto sotto il profilo delle dotazioni di personale. La Commissione bilancio della Camera dei Deputati ha fornito indicazioni su questo ultimo punto.

Quanto poi al decreto legislativo n. 163 del 10 novembre 2014, in materia di attuazione di una direttiva europea su taluni utilizzi consentiti di "opere orfane", si segnala che gli oneri per la costituzione dell'apposita banca dati presso il Ministero dei beni e delle attività culturali sono fissati come limite massimo in 150 milioni per il 2014, con copertura sull'apposito fondo rotativo per l'attuazione delle normative comunitarie. Per tutte le altre attività previste dal decreto è fissata una clausola generale d'invarianza per tutte le amministrazioni interessate, in ordine alla cui sostenibilità la Relazione tecnica non fornisce informazioni: numerose sono le attività previste a carico delle istituzioni interessate, alcuni delle quali di natura pubblicistica.

Un decreto legislativo da rendere oggetto di riflessione è quello n. ~~175~~ <sup>del 21</sup> novembre, che costituisce una prima attuazione della legge delega n. 23 del 12 marzo 2014 (di riforma del sistema fiscale), i cui profili di competenza sono già stati esaminati nella Relazione quadrimestrale relativa al periodo gennaio-aprile 2014.

Il decreto si segnala anzitutto per il fatto di essere il risultato della particolare procedura prevista dalla legge delega, in base alla quale (art. 1, comma 7), in caso di inosservanza da parte del Governo delle osservazioni espresse nel parere delle Commissioni parlamentari, è possibile ripresentare un nuovo testo, sul quale viene espresso un nuovo parere da parte del Parlamento, come è avvenuto.

La materia riguarda le semplificazioni fiscali, in attuazione dell'art. 1 della citata legge delega, che fissa il doppio vincolo dell'assenza di effetti finanziari negativi e del divieto di incremento della pressione fiscale complessiva a carico dei contribuenti (per le possibili interpretazioni circa la portata di tale doppio vincolo si rinvia alla citata Relazione quadrimestrale). Si ricorda altresì che, sempre sulla base dell'art. 1 della legge delega, le Relazioni tecniche dovrebbero indicare, per ogni ipotesi d'intervento, l'impatto sul gettito, gli effetti distributivi sui contribuenti, le implicazioni in termini di finanza locale e gli aspetti amministrativi e gestionali per il contribuente e per l'amministrazione (comma 6). Di tale onere le Relazioni tecniche di cui al decreto in esame si fanno generalmente carico, dando altresì conto, nel testo aggiornato del decreto, dei pareri parlamentari cui non si è ritenuto di dar seguito (con le relative motivazioni), il che ha indotto poi il Governo alla riproposizione del testo.

Merita di essere ricordato altresì che la menzionata legge delega n. 23 prevede l'istituzione di un fondo di compensazione tra i proventi e gli oneri generati dai vari decreti legislativi. Si tratta di una soluzione metodologicamente funzionale, sempre che - a parte i naturali problemi quantitativi legati alla coerenza tra oneri e coperture - i tempi di entrata in vigore dei vari atti coincidano in riferimento agli esercizi finanziari, trattandosi di un fondo di bilancio. Ciò va rammentato in quanto il decreto in esame, all'articolo 37, ricorre a tale istituto, sia pure solo in riferimento a due articoli.

Il decreto legislativo in esame è caratterizzato, più in generale, dall'operare di numerosi meccanismi con effetti di segno diverso sul gettito fiscale, il che non rende ragionevolmente possibile una valutazione *ex ante* del risultato netto delle varie componenti. Ciò conferisce un ruolo accresciuto al consueto monitoraggio quale andrà svolto nel corso del tempo, anche per il segnalato problema del coordinamento temporale tra i diversi effetti della complessa normativa.

Indicativo, sotto quest'ultimo versante, può essere il caso, ad esempio, dell'art. 17, in materia di modifica dei termini di versamento delle imposte dovute dalle società di persone nelle ipotesi di operazioni straordinarie, a proposito del quale il richiamato parere parlamentare accenna ad un meccanismo interno di compensazione per evitare effetti negativi sulla finanza pubblica.

In riferimento alla razionalizzazione delle strutture in essere per far fronte ai compiti in capo all'Agenzia delle entrate ai fini dello sviluppo dei sistemi informativi per dar corso alla dichiarazione precompilata (articoli 1-8), ai relativi, eventuali oneri - come fa presente il parere della Commissione bilancio della Camera dei Deputati - si farà fronte "con i risparmi gestionali in fase di assistenza attualmente non considerati a fini contabili". Non risultano essere state fornite quantificazioni o stime, per cui non è dato conoscere l'effettiva copertura amministrativa (e dunque finanziaria) della normativa, il cui art. 9 comunque fissa un vincolo generale di non onerosità.

Vanno ricordati poi gli articoli 18 e 28, rispettivamente, in materia di società in perdita sistemica e semplificazione degli obblighi tributari. In base all'articolo 37 (disposizioni finanziarie), le maggiori entrate di cui al secondo articolo (art. 28), quantificate in norma, per la parte eccedente gli oneri derivanti dal primo articolo (art. 18) vanno a finanziare il richiamato fondo di compensazione generale previsto, come ricordato, dalla citata legge delega n. 23.

Per alcune norme la Relazione tecnica fornisce indicazioni quantitative che non appaiono sempre del tutto esaustive. Per quanto riguarda, per esempio, l'art. 10, in materia di spese di vitto e alloggio dei professionisti, l'asserita neutralità finanziaria avrebbe dovuto essere verificata alla luce dei casi in cui la variabile costituita dal

volume d'affari è rilevante ai fini del superamento o meno dei limiti al di sopra dei quali vengono previsti benefici fiscali.

Infine, una menzione particolare va effettuata per il decreto legislativo n. 188, in materia di tassazione di tabacchi e fiammiferi, sempre in attuazione della citata legge-delega n. 23. E' da segnalare sul piano metodologico anche in questo caso il ricorso alla procedura prevista da tale legge nel senso della ripresentazione dello schema di parere in Parlamento sia per accogliere alcune osservazioni e condizioni espresse nei pareri parlamentari sia per apportare modifiche ulteriori.

Nel merito, si tratta dell'assorbimento degli aumenti di accisa già decisi in attuazione del decreto-legge n. 91 del 2014, con il risultato di rendere possibile l'acquisizione di ulteriori entrate nette, valutate in 145 milioni per il 2015 e in 146 milioni a decorrere dal 2016, da devolvere al fondo per la copertura finanziaria di quei decreti legislativi comportanti invece oneri, come previsto dalla citata legge-delega.

Sempre in riferimento al d.lgs. n. 188, qui in esame, altra circostanza da rimarcare sta nel fatto che, variando l'accisa per numerosi prodotti e diverse fasce di prezzo, il Governo ha fatto presente, valutando anche i relativi effetti di traslazione e l'impatto sui consumi, che non è stato "realistico operare un calcolo distinto degli effetti finanziari delle singole misure", dal momento che "le modifiche previste possono essere lette soltanto considerandole nel loro insieme". Nella valutazione di gettito complessivo si è tenuto conto di un valore pari all'unità nell'elasticità della domanda, anche da questo punto di vista tenendo conto delle presumibili e naturali oscillazioni tra i diversi comparti. Altri presupposti riguardano un limitato impatto sui prezzi e l'impossibilità di procedere ad una quantificazione dei possibili effetti di gettito delle misure antielusive. Il che nel complesso rappresenta un'impostazione ragionevole. Va anche ricordato comunque che, rappresentando il maggior importo netto la fonte di copertura di altri decreti legislativi onerosi, si è sentita - prudenzialmente - l'esigenza di apprestare una clausola di salvaguardia, essendo le maggiori entrate nette solo espressione, in base alla legge, di una stima: il comma 2 dell'art. 1 è finalizzato a questo scopo, oltre che a tener conto dell'andamento dei consumi e del livello dei prezzi di vendita, tutti fattori, questi, che incidono in

maniera rilevante sulla elasticità su cui è costruita la valutazione di maggiore  
entrata netta.



## TAVOLE (\*)

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



N.	Legge n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	Conv.		Scheda analitica n. (*)	Iniziativa	Atto parlamentare
						DL n.				
5	146	17 ottobre 2014	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 agosto 2014, n. 119 recante disposizioni urgenti in materia di contrasto a fenomeni di illegalità e violenza in occasione di manifestazioni sportive, di riconoscimento della protezione internazionale, nonché per assicurare la funzionalità del Ministero dell'interno	245	21 ottobre 2014	119/2014	3	Gov.	C. 2616 S. 1637	
6	147	10 ottobre 2014	Modifiche alla disciplina dei requisiti per la fruizione delle deroghe riguardanti l'accesso al trattamento pensionistico	246	22 ottobre 2014		4	Parl.	C. 224 S. 1558	
7	149	3 ottobre 2014	Ratifica ed esecuzione del Protocollo concernente le preoccupazioni del popolo irlandese relative al Trattato di Lisbona, fatto a Bruxelles il 19 giugno 2012	247	23 ottobre 2014			Gov.	C. 1619 S. 1455	
8	150	3 ottobre 2014	Ratifica ed esecuzione del Protocollo aggiuntivo e dello Scambio di Lettere recanti modifiche alla Convenzione tra Italia e Lussemburgo intesa ad evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio ed a prevenire la frode e l'evasione fiscale, con Protocollo, del 3 giugno 1981, fatti a Lussemburgo il 21 giugno 2012	248	24 ottobre 2014			Gov.	C. 2082 S. 1512	
9	152	3 ottobre 2014	Ratifica ed esecuzione del Protocollo facoltativo relativo al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, fatto a New York il 10 dicembre 2008	249	25 ottobre 2014			Gov.	C. 2085 S. 1510	

(segue)









N.	Legge n.	Data	Titolo	G. U. n.	Data	Conv.		Scheda analitica n. (*)	Iniziativa	Atto parlamentare
						DL n.				
28	189	10 dicembre 2014	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo interno tra i rappresentanti dei Governi degli Stati membri dell'Unione europea, riuniti in sede di Consiglio, relativo al finanziamento degli aiuti dell'Unione europea forniti nell'ambito del quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020 in applicazione dell'Accordo di partenariato ACP-UE e all'assegnazione di assistenza finanziaria ai Paesi e territori d'oltremare cui si applicano le disposizioni della parte quarta del trattato sul funzionamento dell'UE, fatto a Lussemburgo e a Bruxelles, rispettivamente il 24 giugno e il 26 giugno 2013	300	29 dicembre 2014			Gov.	C. 2083 S. 1528	
29	190	23 dicembre 2014	Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)	300 S. O.	29 dicembre 2014			Gov.	C. 2679 S. 1698 C. 2679-BIS C. 2679-BIS-B	
30	191	23 dicembre 2014	Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2015 e bilancio pluriennale per il triennio 2015-2017	300 S. O.	29 dicembre 2014			Gov.	C. 2680 S. 1699 C. 2680-B	

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



Tavola 2

**ONERI FINANZIARI INDICATI DALLE LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO  
SETTEMBRE-DICEMBRE 2014**

*(in migliaia)*

<b>Legge n.</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>Onere permanente</b>	<b>Onere pluriennale/ successivo</b>
141	454.191	4.740	4.740		1
143	126	126	126	126	
146	132.700	50.683	60.683	10.683	2
147	74.000	218.000	378.000		3
155	18	18	18	18	
161	2.500	15.940	15.500	15.500	
162	550	4.713	4.713	4.713	
164	1.278.547	342.360	212.290	7.426	4
167	17	17		17	
173	3.064	1.532	1.532	0	5
174	135	135	135	135	
179	123	123	123	123	
182	30	30	30	30	
186	4.500	24.000	41.500	55.000	
<b>Totale</b>	<b>1.950.502</b>	<b>662.417</b>	<b>719.390</b>	<b>93.772</b>	

1) € 4,7 mln per il 2017 ed € 3,9 mln per il 2018

2) € 50 mln per ciascuno degli anni dal 2017 al 2021

3) € 422 mln per il 2017, € 518 mln per il 2018, € 246 mln per il 2019, € 128 mln per il 2020, € 49 mln per il 2021 ed € 4 mln per il 2022

4) € 1.138,68 mln per il 2017, € 2.120,47 mln per il 2018, € 198,47 mln per il 2019, € 196,3 mln per il 2020, € 43 mln per il 2021, € 43,6 mln per il 2022, € 24,9 mln per il 2023, € 13,9 mln per il 2024, € 2,9 mln per il 2025

5) € 3 mln per il 2017

Tavola 3

**QUADRO RIASSUNTIVO DELLE MODALITA' DI COPERTURA DEGLI ONERI RIFERITI A LEGGI  
PUBBLICATE NEL PERIODO SETTEMBRE-DICEMBRE 2014**

	<i>(in migliaia)</i>				
	2014	2015	2016	Totale	%
<b>Fondi speciali:</b>					
<i>parte corrente</i>	16.095	450	1.198	17.743	0,53
<i>c/ capitale</i>	10.000	40.000	50.000	100.000	3,00
<b>Totale fondi speciali</b>	<b>26.095</b>	<b>40.450</b>	<b>51.198</b>	<b>117.743</b>	<b>3,53</b>
<b>Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa</b>	<b>656.784</b>	<b>586.374</b>	<b>633.038</b>	<b>1.876.196</b>	<b>56,30</b>
<b>Nuove o maggiori entrate</b>	<b>933.723</b>	<b>35.663</b>	<b>35.223</b>	<b>1.004.608</b>	<b>30,15</b>
<b>Altre forme di copertura</b>	<b>333.899</b>			<b>333.899</b>	<b>10,02</b>
<b>Totale</b>	<b>1.950.502</b>	<b>662.486</b>	<b>719.459</b>	<b>3.332.446</b>	<b>100</b>

Tavola 4

## ELENCO DEI DECRETI LEGISLATIVI (\*) PUBBLICATI NEL PERIODO SETTEMBRE - DICEMBRE 2014

N.	Decreto legislativo n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	Attuativo di:
1	153	13 ottobre 2014	Ulteriori disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13	250	27 ottobre 2014	Legge delega n. 136/2010
2	163	10 novembre 2014	Attuazione della direttiva europea 2012/28/UE su taluni utilizzi consentiti di opere orfane	261	10 novembre 2014	Dir. Com. 2012/28/UE
3	169	4 novembre 2014	Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del regolamento (UE) n. 181/2011, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus	271	21 novembre 2014	Reg. UE 181/2011
4	175	21 novembre 2014	Semplificazione fiscale e dichiarazione dei redditi precompilata	277	28 novembre 2014	Legge delega n. 23/2014
5	178	30 ottobre 2014	Attuazione del regolamento (CE) n. 2173/2005 relativo all'istituzione di un sistema di licenze FLEGT per le importazioni di legname nella Comunità europea e del regolamento (UE) n. 995/2010 che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati	286	10 dicembre 2014	Reg. CE n. 2173/2005
6	188	15 dicembre 2014	Disposizioni in materia di tassazione dei tabacchi lavorati, dei loro sucedanei, nonché di fiammiferi, a norma dell'articolo 13 della legge 11 marzo 2014, n. 23	297	23 dicembre 2014	Legge delega n. 23/2014

(\*) Attuativi di leggi di delega o di direttive comunitarie



## ONERI E COPERTURE SCHEDE ANALITICHE

**Legenda:**

Le modalità di copertura riportate per ciascuna norma sono quelle previste dall'art. 17 della legge n. 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. 1

Legge 1 ottobre 2014, n. 141 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° agosto 2014, n. 109, 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, nonché disposizioni per il rinnovo dei Comitati degli italiani all'estero

Saldo netto da finanziare  
(in migliaia)

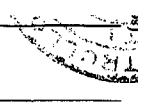
ONERI										COPERTURE							
Art.	Co.	Disposizione	Note	2014	2015	2016	Perm.	Plur./succ.	Art.	Co.	Modalità	Note	2014	2015	2016	Perm.	Plur./succ.
1	1	Proroga missione Forze armate MSU, EULEX Kosovo, Joint Enterprise - Balcani		36.003						1 lett. a)	c	Utilizzo di quota dei proventi per interessi derivanti dalla sottoscrizione dei Nuovi strumenti finanziari, di cui agli artt. da 23-sezies a 23-duodezies, del DL n. 98/2012	200.000				
1	2	Proroga missione Forze armate EUFOR ALTHEA - Bosnia Erzegovina		139						1 lett. b)	b	Riduzione del fondo missioni di pace di cui all'art. 1, co. 1240, l. n. 29/6/2006	8.537				
1	3	Programmi di cooperazione delle Forze armate in Albania e Balcani		2.743						1 lett. c)	c	Utilizzo delle somme relative ai rimborsi corrisposti dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, quale corrispettivo di prestazioni rese dalle Forze armate italiane nell'ambito delle operazioni internazionali di pace, non ancora riassegnate al fondo missioni di pace	14.180				
1	4	Proroga missione Polizia di Stato EULEX Kosovo		653					11	1 lett. d)	b	Riprogrammazione straordinaria per l'anno 2014, da parte del ministero della difesa, delle spese correnti iscritte a l.v. nel proprio stato di previsione	213.000				
1	4	Proroga missione Polizia di Stato UNMIK Kosovo		32						1 lett. e)	b	Soppressione dell'autorizzazione di spesa relativamente al contributo per la partecipazione italiana all'Unione Latina, di cui alla l. n. 340/1958 e all'art. 4, co. 246, l. n. 350/2003	1.137				
1	5	Proroga missione Forze armate UNIFICYP Kosovo - Cipro		134						1 lett. f)	a	Accantonamento parte corrente - ministero affari esteri	15.645				
1	6	Proroga missione Forze armate ACTIVE ENDEAVOUR - Mediterraneo		7.732						1 lett. b)	b	A valere sugli stanziamenti iscritti nello stato di previsione del M.ro degli affari esteri, di cui all'art. 1, co. 3, DL n. 67/2012	902				

(ed)

COPERTURE																		
Art.	Co.	Disposizione	Note	2014	2015	2016	Perm.	Plur./ succ.	Art.	Co.	Modalità	Note	2014	2015	2016	Perm.	Plur./ succ.	
2	1	Proroga missione Forze armate ISAF ed EUPOL - Afghanistan		183.636														
2	2	Proroga missione Forze armate, impiego di personale in EAU, Tampa, Bahrain, Qatar per missioni in Afghanistan		9.125														
2	3	Personale Croce Rossa Italiana ausiliario delle Forze armate in Afghanistan e negli EAU		333														
2	4	Proroga missione Forze armate UNIFIL - Libano		76.224														
2	5	Proroga missione Forze armate Temporary International Presence in Hebron		1.237														
2	6	Proroga missione Forze armate EUBAM RAFAH - UE		61														
2	7	Proroga missione Polizia Stato EUPOL COPPS in Palestina		64														
2	8	Proroga missione Forze armate EUMM GEORGIA - UE		189														
3	1	Proroga missione Forze armate EUBAM Libia - attività di assistenza, supporto e formazione forze armate libiche		5.183					11			(vedi prima pagina della scheda)						
3	2	Proroga missione Polizia di Stato EUBAM Libia		45														
3	3	Proroga missione Guardia di finanza Libia		1.673														
3	4	Proroga missione Forze armate - Antipirateria UE Atalanta - NATO Ocean Shield		23.959														
3	5	Proroga missione Forze armate - EUTM Somalia, EUCAP Nestor, iniziative UE in Corno d'Africa e Oceano indiano, base militare nazionale nella Rep. Gibuti		17.837														
3	6	Proroga missione Forze armate - EUCAP Sahel Niger, MINUSMA, EUTM Mali		1.408														
3	7	Proroga missione Forze armate - EUFOR Repubblica Centrafricana Partecipazione di personale militare al Gruppo di osservatori internazionali nella Repubblica del Mozambico - EMOCHIM		2.987														
3	7-ter			150														

10

ONERI										COPERTURE								
Art.	Co.	Disposizione	Note	2014	2015	2016	Perm.	Plur./succ.	Art.	Co.	Modalità	Note	2014	2015	2016	Perm.	Plur./succ.	
4	1	Stipulazione con tratti di assicurazione e trasporto e per la realizzazione di infrastrutture, relativi alle missioni internazionali		8.140														
4	2	Mantenimento del dispositivo informativo dell'AISE a protezione del personale delle Forze armate impiegato nelle missioni internazionali		4.862														
4	3 lett. a)	Cessione dei materiali di armamento ed equipaggiamento alle Forze armate della Repubblica di Gibuti		333														
4	4-bis	Spese per il trasporto degli aiuti umanitari a favore della popolazione civile irachena nonché per il trasporto del materiale di armamento ceduto, a titolo gratuito, alla Repubblica dell'Iraq		1.966														
4	5	Forze armate - Operazioni di scorta marittima per neutralizzazione arsenale chimico siriano		1.942					11			(vedi prima pagina della scheda)						
8	1	Iniziative di cooperazione allo sviluppo in favore di Afghanistan, Ciad, Giordania, Iraq, Libano, Libia, Mali, Myanmar, Pakistan, Repubblica centraficana, Repubblica democratica del Congo, Siria, Somalia, Sudan, Sudan, Yemen, Palestina e Paesi ad essi limitrofi		34.800														
8	2	Realizzazione di programmi integrati di smantamento umanitario, di cui alla l. n. 58/2001		1.000														
9	1	Interventi a sostegno dei processi di stabilizzazione nei Paesi in situazione di fragilità, di conflitto o post-conflitto		618														
9	2	Iniziative a sostegno dei processi di pace e di rafforzamento della sicurezza in Africa subsahariana e in America Latina		1.300														





ONERI										COPEATURE								
Art.	Co.	Disposizione	Note	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suec.	Art.	Co.	Modalità	Note	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suec.	
9	3	Partecipazione finanziaria italiana ai fondi fiduciari delle Nazioni Unite e della NATO, nonché per contributi allo UN Staff college di Torino		1.250														
9	4	Partecipazione alle iniziative PESD-PSDC, a quelle dell'OSCE e di altre organizzazioni internazionali, al fondo fiduciario In ICE istituito c/o BERS, nonché allo European Institute of Peace		2.896														
9	5	Interventi operativi di emergenza e di sicurezza destinati alla tutela dei cittadini e degli interessi italiani all'estero		8.845														
9	6	Finanziamento del fondo di cui all'art. 3, co. 159, l. n. 350/2003, volto al rafforzamento della sicurezza delle infrastrutture in uso alle sedi diplomatiche ecc.		5.400					11									
9	6-bis	Realizzazione della nuova sede dell'Ambasciata d'Italia a Mogadiscio		600														
9	7	Missioni o viaggi di servizio di personale del ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale presso località prive di una rappresentanza diplomatico-consolare		906														
9	9	Contributo straordinario al Comitato atlantico italiano		50														
10	3 e 4	Svolgimento delle elezioni per il rinnovo dei Comitati degli italiani all'estero		6.947														

(segue)

ONERI										COPERTURE								
Art.	Co.	Disposizione	Note	2014	2015	2016	Perm.	Plur./ succ.	Art.	Co.	Modalità	Note	2014	2015	2016	Perm.	Plur./ succ.	
5	5-ter	Riconoscimento del beneficio di protezione e dello status di rifugiato (di trentasei mesi prorogabili) nei confronti di cittadini iracheni (e dei loro familiari) che abbiano prestato collaborazione ai contingenti militari italiani		790	4.740	4.740		1	5	5-quater	Utilizzo di risorse del fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, di cui all'art. 1-septies, DL n. 416/1989		790					
									5	5-quater	Utilizzo di quota parte degli introiti di cui all'art. 14-bis del T.U. delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione ecc., di cui al d.lgs. n. 286/1998, che alimenta il fondo rimpatri			4.740	4.740			2
<b>TOTALE</b>				<b>454.191</b>	<b>4.740</b>	<b>4.740</b>			<b>TOTALE</b>				<b>454.191</b>	<b>4.740</b>	<b>4.740</b>			

1) e 2) € 4,7 mln per il 2017 ed € 3,9 mln per il 2018

## SCHEDA N. 2

Legge 23 settembre 2014, n. 143 - Ratifica ed esecuzione dello scambio di Note tra la Repubblica italiana e l'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato (UNIDROIT) modificativo dell'articolo 1 dell'Accordo di sede tra l'Italia e l'UNIDROIT del 20 luglio 1967, come emendato con scambio di Note del 5-9 giugno 1995, fatto a Roma il 21 dicembre 2012

Saldo netto da finanziare  
(in migliaia)

ONERI											COPERTURE					
Art.	Co.	Disposizione	2014	2015	2016	Perm.	Plur./ succ.	Art.	Co.	Modalità	2014	2015	2016	Perm.	Plur./ succ.	
3	1	Corresponsione del contributo ordinario dovuto dall'Italia all'UNIDROIT	126	126	126	126		3	3	Accantonamento parte corrente-ministero affari esteri	126	126	126	126	126	
<b>TOTALE</b>			<b>126</b>	<b>126</b>	<b>126</b>	<b>126</b>				<b>TOTALE</b>	<b>126</b>	<b>126</b>	<b>126</b>	<b>126</b>	<b>126</b>	

Legge 17 ottobre 2014, n. 146 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 agosto 2014, n. 119 recante disposizioni urgenti in materia di contrasto a fenomeni di illegalità e violenza in occasione di manifestazioni sportive, di riconoscimento della protezione internazionale, nonché per assicurare la funzionalità del Ministero dell'Interno

SCHEDA N. 3

Saldo netto da finanziare  
(in migliaia)

ONERI										COPERTURE						
Art.	Co.	Disposizione	Note	2014	2015	2016	Perm.	Plur./ succ.	Art.	Co.	Modalità	2014	2015	2016	Perm.	Plur./ succ.
5	1 lett. a), nn. 2 e 3	Incremento del numero delle commissioni territoriali e delle sezioni per il riconoscimento della protezione internazionale nonché aumento del contributo all'agenzia delle nazioni unite per i rifugiati, per le attività di supporto alle nuove commissioni e sezioni e per gli oneri per la formazione e aggiornamento dei componenti e per i servizi di interpretariato		9.149	10.683	10.683	10.683									
6	1	Incremento del finanziamento del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, di cui all'art. 1-septies, D.L. n. 41/6/1989		50.851					10	1	Utilizzo di quota parte degli introiti di cui all'art. 14-bis del T. U. delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione ecc., di cui al dlgs. n. 286/1998, che alimenta il fondo rimpatri	122.700	10.683	10.683	10.683	
6	2	Istituzione di un Fondo per fronteggiare l'eccezionale afflusso di stranieri sul territorio nazionale, nello stato di previsione del ministero dell'Interno		62.700												
8	1 lett. a)	Acquisto di automezzi e di equipaggiamenti, nonché interventi di manutenzione straordinaria e adattamento di strutture e impianti - Polizia di Stato		8.000	36.000	44.000		1	10	2	Accantonamento parte capitale - Ministero dell'Interno	10.000	40.000	50.000		2
8	1 lett. b)	Acquisto di automezzi per il soccorso urgente - Corpo nazionale dei vigili del fuoco		2.000	4.000	6.000		3								
<b>TOTALE</b>				<b>132.700</b>	<b>50.683</b>	<b>60.683</b>	<b>10.683</b>				<b>TOTALE</b>	<b>132.700</b>	<b>50.683</b>	<b>60.683</b>	<b>10.683</b>	

1) € 44 mln per ciascuno degli anni dal 2017 al 2021

2) € 50 mln per ciascuno degli anni dal 2017 al 2021

3) € 6 mln per ciascuno degli anni dal 2017 al 2021

## SCHEDA N. 4

Legge 10 ottobre 2014, n. 147 - Modifiche alla disciplina dei requisiti per la fruizione delle deroghe riguardanti l'accesso al trattamento pensionistico

Saldo netto da finanziare  
(in migliaia)

ONERI										COPERTURE							
Art.	Co.	Disposizione	Note	2014	2015	2016	Perm. succ.	Plur./succ.	Art.	Co.	Modalità	Note	2014	2015	2016	Perm.	Plur./succ.
2	1 lett. a)	Mobilità ordinaria - Ampliamento periodo per maturazione		4.000	19.000	58.000	1		4	3	Utilizzo di economie di spesa derivanti dalle disposizioni di cui all'art. 1, commi da 1 a 3 della medesima legge - Rideterminazione del numero dei soggetti mobilità ordinaria	*			198.000		2
2	1 lett. b)	Contributi volontari			53.000	121.000	3		4	3	Utilizzo di economie di spesa derivanti dalle disposizioni di cui all'art. 1, co. 4 della medesima legge - Rideterminazione del numero dei soggetti cessati IV salvaguardia	*	74.000	81.000	61.000		4
2	1 lett. e)	Cessati			87.000	144.000	5			3	Riduzione del fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'art. 18, co. 1, lett. a), D.L. n. 185/2008						
2	1 lett. d)	Famigliari disabili		10.000	16.000	15.000	7		4			*		137.000	119.000		6
2	1 lett. e)	Cessati a tempo determinato		29.000	43.000	40.000	8										
4	2	Rifinanziamento fondo esodati		31.000			9										
<b>TOTALE</b>				<b>74.000</b>	<b>218.000</b>	<b>378.000</b>					<b>TOTALE</b>		<b>74.000</b>	<b>218.000</b>	<b>378.000</b>		

\* Fonte: relazione tecnica

1) € 74 mln per il 2017, € 59 mln per il 2018, € 37 mln per il 2019, € 24 mln per il 2020, € 13 mln per il 2021, € 4 mln per il 2022

2) € 380 mln per il 2017, € 495 mln per il 2018, € 240 mln per il 2019, € 85 mln per il 2020

3) € 112 mln per il 2017, € 108 mln per il 2018, € 107 mln per il 2019, € 93 mln per il 2020, € 34 mln per il 2021

4) € 42 mln per il 2017, € 23 mln per il 2018, € 6 mln per il 2019

5) € 134 mln per il 2017, € 116 mln per il 2018, € 36 mln per il 2019

6) € 93 mln per il 2020, € 49 mln per il 2021, € 4 mln per il 2022

7) € 9 mln per il 2017, € 4 mln per il 2018, € 1 mln per il 2019

8) € 26 mln per il 2017, € 23 mln per ciascuno degli anni 2018 e 2019, € 11 mln per il 2020, € 2 mln per il 2021

9) € 67 mln per il 2017, € 215 mln per il 2018 ed € 43 mln per il 2019

## SCHEDA N. 5

Legge 3 ottobre 2014, n. 155 - Ratifica ed esecuzione dell'Accordo fra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Sud Africa in materia di cooperazione di polizia, fatto a Cape Town il 17 aprile 2012

Saldo netto da finanziare (in migliaia)																
ONERI						COPERTURE										
Art.	Co.	Disposizione	Note	2014	2015	2016	Perm.	Plur./succ.	Art. Co.	Modalità	Note	2014	2015	2016	Perm.	Plur./succ.
3 lett. d)		Missioni di funzionari della polizia italiana per scambi informativi	*	6	6	6	6	6								
3 lett. e)		Tecniche investigative speciali	*	5	5	5	5	5	3	1 a	Accantonamento parte corrente-ministero affari esteri	18	18	18	18	18
8		Riunioni bilaterali	*	7	7	7	7	7								
<b>TOTALE</b>				<b>18</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>TOTALE</b>			<b>18</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>18</b>

\* Fonte: relazione tecnica

## SCHEDA N. 6

Legge 30 ottobre 2014, n. 161 - Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013-bis

Saldo netto da finanziare  
(in migliaia)

ONERI		COPERTURE															
Art.	Co.	Disposizione	Note	2014	2015	2016	Perm.	Plur./succ.	Art.	Co.	Modalità	Note	2014	2015	2016	Perm.	Plur./succ.
34	1	Oneri derivanti dagli artt. 7, 8 e 9		2.500	15.940	15.500	15.500		34	2	Utilizzo delle maggiori entrate derivanti dalla riduzione dei consumi medi standardizzati di gasolio in agricoltura, di cui al co. 2. del medesimo articolo 34		2.500	15.940	15.500	15.500	
		<b>TOTALE</b>		<b>2.500</b>	<b>15.940</b>	<b>15.500</b>	<b>15.500</b>		<b>TOTALE</b>				<b>2.500</b>	<b>15.940</b>	<b>15.500</b>	<b>15.500</b>	

## SCHEDA N. 7

Legge 10 novembre 2014, n. 162 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, recante misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile

Saldo netto da finanziare  
(in migliaia)

ONERI										COPERTURE							
Art.	Co.	Disposizione	Note	2014	2015	2016	Perm.	Plur./succ.	Art.	Co.	Modalità	Note	2014	2015	2016	Perm.	Plur./succ.
3		Minori entrate - Negoziazione assistita, improcedibilità	*		3.500	3.500	3.500										
6		Minori entrate - Negoziazione assistita, divorzi e separazioni	*		430	430	430			1, lett. a)	Utilizzo risorse del Fondo per interventi strutturali di politica economica (art. 10, co. 5, D.L. n. 282/2004)		550	482	100	100	
6	2	Minori entrate - Estensione di negoziazione assistita, divorzi e separazioni in presenza di figli minori, di figli maggiorenni incapaci o portatori di handicap grave ovvero economicamente non sufficienti	*		65	65	65										
12		Minori entrate - Separazioni e divorzi innanzi all'ufficiale di stato civile	*		301	301	301		22	1, lett. b)	Accantonamento parte corrente - ministero ambiente, tutela del territorio e del mare				382	382	
18		Procedura informatizzata per la gestione dei processi di esecuzione mobiliare ed immobiliare	*	150													
20		Realizzazione sistema centralizzato di raccolta e analisi dei dati per il monitoraggio delle procedure esecutive individuali e concorsuali		400	100	100	100			1, lett. c)	Utilizzo delle maggiori entrate derivanti dall'aumento degli importi del contributo unificato dovuti per l'istanza di ricerca, di cui all'art. 19 della medesima norma			4.300	4.300	4.300	4.300
21-bis	9	Ripristino degli uffici del giudice di pace a Ostia (Roma) e Barra (Napoli)- Spese di funzionamento			317	317	317										
<b>TOTALE</b>				<b>550</b>	<b>4.713</b>	<b>4.713</b>	<b>4.713</b>		<b>TOTALE</b>				<b>550</b>	<b>4.782</b>	<b>4.782</b>	<b>4.782</b>	<b>4.782</b>

\* Fonte: relazione tecnica



## SCHEDA N. 8

Legge 11 novembre 2014, n. 164 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, recante misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive

Saldo netto da finanziare

ONERI		COPERTURE															
Art.	Co.	Disposizione	Note	2014	2015	2016	Perm.	Plur./succ.	Art.	Co.	Modalità	Note	2014	2015	2016	Perm.	Plur./succ.
3	1	Incremento fondo sblocca cantieri		26.000	231.000	159.000		1	3	4	4 lett. b)	Utilizzo delle somme disponibili in c/residui derivanti dalle revoche disposte dall'art. 13, co. 1, D.L. n. 145/2013, e confluite nel c.d. "fondo revoche" di cui all'art. 32, co. 6, D.L. n. 98/2011	11.000				
									4	4 lett. c)	Riduzione di risorse per finanziamento Trattato Italia-Libia, di cui all'art. 5, co. 1, l. n. 7/2009		15.000	5.200	3.200		2
									4	4 lett. d)	Riduzione di risorse destinate all'Autorità portuale di Venezia per piattaforma d'altura Porto di Venezia, di cui all'art. 1, co. 186, l. n. 228/2012			94.800			
									4	4 lett. e)	Riduzione di risorse destinate e trasferite all'asse autostradale Pedemontana Piemontese, di cui all'art. 1, co. 212, l. n. 228/2012			79.800			
									4	4 lett. f)	Utilizzo di risorse della quota nazionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione, di cui all'art. 1, co. 6, l. n. 147/2013			51.200	155.800		3
3	1-bis	Ulteriore incremento del fondo sblocca cantieri		39.000				3	3	1-bis	Utilizzo delle somme disponibili in c/residui derivanti dalle revoche disposte dall'art. 13, co. 1, D.L. n. 145/2013, e confluite nel c.d. "fondo revoche" di cui all'art. 32, co. 6, D.L. n. 98/2011		39.000				
3	12-bis	Completamento degli interventi di visibilità stradale		487				3	3	12-ter	Riduzione di risorse relative a mutui quindicennali ferroviari in gestione commissariale governativa, di cui all'art. 2, co. 3, l. n. 194/1998		487				
4	8	Rifinanziamento legge n. 71/2013, finalizzato alla prosecuzione degli interventi per la ricostruzione privata nei territori della Regione Abruzzo		250.000				4	4	8	8 lett. a)	Utilizzo di quota parte dei proventi per interessi derivanti dalla sottoscrizione dei Nuovi Strumenti finanziari, di cui agli artt. da 23- sesses a 23-didodeces del D.L. n. 95/2012, non necessari al pagamento degli interessi passivi versati all'entrata del bilancio		29.000			
									8	8 lett. b)	Utilizzo di somme versate all'entrata del bilancio, derivanti da sanzioni irrogate dall'Antitrust e non riassegnate ai pertinenti programmi		221.000				

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2014	2015	2016	Perm.	Plur./ succ.	Art.	Co.	Modalità	Note	2014	2015	2016	Perm.	Plur./ succ.		
9	2- quinquies	Incremento del finanziamento per la realizzazione di interventi di edilizia scolastica e attrezzature didattiche		2.000					9	2- quinquies	Riduzione di risorse destinate a borse di studio per l'istituzione dell'Alta Formazione Artistica, Musicale e coreutica (AFAM), di cui all'art. 3, DL n. 104/2013		2.000						
20	1 lett. f)	Minori entrate per modifiche al regime fiscale delle Società di Investimento immobiliare Quotate (SIQ)		1.060	3.260	3.330	4.900	4	20	3	Riduzione di risorse destinate al sostegno emittenza televisiva, di cui all'art. 27, co. 10, sesto periodo, l. n. 488/1999		1.060	3.260	3.330	4.900	5		
21	1-5	A agevolazioni fiscali a favore delle persone fisiche per investimenti in abitazioni in locazione			10.100	19.200		6	21	7 lett. a)	Utilizzo risorse del Fondo per interventi strutturali di politica economica (art. 10, co. 5, DL n. 282/2004)			10.100	19.200		7		
										7 lett. b)	Riduzione di risorse destinate all'incentivazione degli investimenti in abitazione in locazione, di cui all'art. 2, co. 3, DL n. 45/1998						8		
										b	Riduzione dei trasferimenti statali all'ENAC, di cui all'art. 7, co. 1, d.lgs. n. 250/1997			6.000	6.000		9		
										b	Riduzione di cui all'art. 11-decies DL n. 203/2005, concorrente compensazioni di minori entrate all'ENAC			14.000	14.000		10		
28	1	Minor gettito contributivo determinato dall'esclusione delle indennità di volo dal concorso alla formazione del reddito			28.000	28.000		11	28	2	Utilizzo risorse del Fondo per interventi strutturali di politica economica (art. 10, co. 5, DL n. 282/2004)			8.000	4.000	4.000			
										b	Utilizzo risorse del Fondo da ripartire tra i ministeri - Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (art. 2, co. 616, l. n. 244/2007)				4.000				
										b	Riduzione dei premi INAIL al settore dell'autotrasporto, di cui all'art. 2, co. 3, DL n. 451/1998						12		
32	1	Minori entrate per estensione dell'applicazione di un'aliquota IVA agevolata al fine di rilanciare le imprese della filiera nautica		2.000					32	2	Utilizzo delle entrate derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato e destinate ad iniziative a vantaggio dei consumatori non riassegnate ai pertinenti programmi, di cui all'art. 148, co. 1, l. n. 388/2000		2.000						



ONERI										COPERTURE								
Art.	Co.	Disposizione	Note	2014	2015	2016	Perm.	Plur./ succ.	Art.	Co.	Modalità	Note	2014	2015	2016	Perm.	Plur./ succ.	
40	1, secondo periodo	Incremento della dotazione per il finanziamento degli incentivi per nuove assunzioni, destinati alle regioni diverse da quelle del Mezzogiorno			70.000				40	2 lett. a)	Utilizzo delle risorse destinate al finanziamento degli incentivi per nuove assunzioni di lavoratori giovani nelle regioni del Mezzogiorno (art. 1, co. 12, lett. a), DL n. 76/2013)			70.000				
42	14- <i>quater</i>	Utilizzo delle riserve afferenti la regione Sardegna per la riduzione dei debiti commerciali contratti dalla stessa regione		230.000					42	14- <i>quinqies</i>	Utilizzo di somme disponibili presso la Sezione per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi liquidi ed esigibili degli ec.ll., di cui all'art. 1, co. 10, DL n. 35/2013, dotazione dell'anno 2014		230.000					
42	14- <i>quinqies</i>	Minori interessi attivi per utilizzo somme destinate originariamente alla concessione di anticipazioni agli ec.ll.				2.760	2.526	13	42	14- <i>quinqies</i>	Utilizzo risorse del Fondo per interventi strutturali di politica economica (art. 10, co. 5, DL n. 282/2004)				2.376	2.142	14	
<b>TOTALE</b>				<b>1.278.547</b>	<b>342.360</b>	<b>212.390</b>	<b>7.426</b>		<b>TOTALE</b>				<b>1.278.547</b>	<b>342.360</b>	<b>212.290</b>	<b>7.426</b>		

1) € 1.073 mln per il 2017, € 2.066 mln per il 2018 ed € 148 mln per ciascuno degli anni 2019 e 2020

2) € 148 mln per ciascuno degli anni dal 2017 al 2020

3) € 925 mln per il 2017 ed € 1.918 mln per il 2018

4) e 5) € 3,38 mln per il 2017, € 4,17 mln per il 2018, 4,97 mln per il 2019 ed € 5,30 mln per il 2020

6) € 31,6 mln per il 2017, € 47,7 mln per il 2018, € 45,5 mln per il 2019, € 43 mln per ciascuno degli anni 2020 e 2021, € 43,6 mln per il 2022, € 24,9 mln per il 2023, € 13,9 mln per il 2024 ed € 2,9 mln per il 2025

7) € 1,6 mln per il 2017, € 27,7 mln per il 2018, € 45,5 mln per il 2019 ed € 43 mln per ciascuno degli anni 2020 e 2021, € 43,6 mln per il 2022, € 24,9 mln per il 2023, € 13,9 mln per il 2024 ed € 2,9 mln per il 2025

8) € 30 mln per il 2017 ed € 20 mln per il 2018

9) € 6 mln per il 2017

10) € 14 mln per il 2017

11) € 28 mln per il 2017

12) € 8 mln per il 2017

13) € 2,7 mln per il 2017, € 2,6 mln per il 2018

14) € 2,3 mln per il 2017, € 2,2 mln per il 2018

## SCHEDA N. 9

Legge 17 ottobre 2014, n. 167 - Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Congresso di Stato della Repubblica di San Marino sulla cooperazione per la prevenzione e la repressione della criminalità, fatto a Roma il 29 febbraio 2012

Saldo netto da finanziare  
(in migliaia)

ONERI												COPERTURE					
Art.	Co.	Disposizione	Note	2014	2015	2016	Perm.	Plur./ succ.	Art.	Co.	Modalità	Note	2014	2015	2016	Perm.	Plur./ succ.
2, 3, 9 e 12 Accordo		Spese di missioni personale direttivo appartenente ai ruoli delle Forze di Polizia per attività sottocopertura, corsi di formazione, incontri e consultazioni periodiche, svolgimento di servizi misti	1	16	17		17		3	1	Accantonamento parte corrente- ministero affari esteri	2	17	17			17
12 Accordo		Implementazioni delle risorse strumentali		1													
<b>TOTALE</b>				<b>17</b>	<b>17</b>		<b>17</b>				<b>TOTALE</b>		<b>17</b>	<b>17</b>			<b>17</b>

1) e 2) Gli oneri e la corrispondente copertura decorrono dal 2015 ad anni alterni

SCHEDA N. 10  
 Legge 24 novembre 2014, n. 173 - Disposizioni concernenti partecipazione a Banche multilaterali di sviluppo per l'America latina e i Caraibi  
 Saldo netto da finanziare  
 (in migliaia)

ONERI										COPERTURE						
Art.	Co.	Disposizione	Note	2014	2015	2016	Perm.	Plur./ succ.	Art.	Co.	Modalità	2014	2015	2016	Perm.	Plur./ succ.
1	1	Partecipazione dell'Italia all'aumento di capitale della Banca di sviluppo dei Caraibi		3.064	1.532	1.532		1	1	2	Utilizzo delle risorse destinate agli aumenti di capitale nelle banche multilaterali di sviluppo, di cui all'art. 7, co. 3, l. n. 201/2011	3.064	1.532	1.532		2
<b>TOTALE</b>				<b>3.064</b>	<b>1.532</b>	<b>1.532</b>					<b>TOTALE</b>	<b>3.064</b>	<b>1.532</b>	<b>1.532</b>		

1) e 2) € 3 mln per il 2017

SCHEDA N. II

Legge 21 novembre 2014, n. 174 - Ratifica ed esecuzione del Protocollo di modifica della Convenzione relativa ai trasporti internazionali ferroviari (COTIF) del 9 maggio 1980, fatto a Vilnius il 3 giugno 1999

Saldo netto da finanziare

(in migliaia)

ONERI										COPERTURE										
Art.	Co.	Disposizione	Note	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./ succ.	Art.	Co.	Modalità	Note	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./s ucc.	
26 del Protocollo		Incremento della quota contributiva annua di partecipazione all'OTIF da parte dell'Italia nonché ulteriore incremento riferito alla quota collegata all'ordinamento delle Nazioni Unite			135	135	135	135		3	1	Accantonamento parte corrente a ministero affari esteri			135	135	135	135		135
<b>TOTALE</b>				<b>135</b>	<b>135</b>	<b>135</b>	<b>135</b>	<b>135</b>				<b>TOTALE</b>		<b>135</b>	<b>135</b>	<b>135</b>	<b>135</b>		<b>135</b>	





## SCHEDA N. 13

Legge 21 novembre 2014, n. 182 - Ratifica ed esecuzione del Protocollo aggiuntivo (n. 2) all'Accordo sulla sede tra il Governo della Repubblica italiana e l'Istituto universitario europeo, con Allegato, fatto a Roma il 22 giugno 2011

Saldo netto da finanziare  
(in migliaia)

ONERI										COPERTURE							
Art.	Co.	Disposizione	Note	2014	2015	2016	Perm.	Plur./ succ.	Art.	Co.	Modalità	Note	2014	2015	2016	Perm.	Plur./ succ.
2	Protocollo	Manutenzione ordinaria e straordinaria dell'immobile di proprietà dell'IUE destinato ad alloggi dei ricercatori		30	30	30	30	30	3	1	Accantonamento parte corrente- a ministero affari esteri		30	30	30	30	30
<b>TOTALE</b>				<b>30</b>	<b>30</b>	<b>30</b>	<b>30</b>	<b>30</b>			<b>TOTALE</b>		<b>30</b>	<b>30</b>	<b>30</b>	<b>30</b>	<b>30</b>

## SCHEDA N. 14

Legge 15 dicembre 2014, n. 186 - Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio

Saldo netto da finanziare  
(in migliaia)

ONERI										COPERTURE							
Art.	Co.	Disposizione	Note	2014	2015	2016	Perm.	Plur./ succ.	Art.	Co.	Modalità	Note	2014	2015	2016	Perm.	Plur./ succ.
1	9 lett. a)	Assunzioni a tempo indeterminato di funzionari e di assistenti, rispettivamente di terza e seconda area funzionale, presso l'Agenzia delle entrate		4.500	24.000	41.500	55.000		4	1	Utilizzo risorse del Fondo per interventi strutturali di politica economica (art. 10, co. 5, DL n. 282/2004)		4.500	24.000	41.500	55.000	
<b>TOTALE</b>				<b>4.500</b>	<b>24.000</b>	<b>41.500</b>	<b>55.000</b>		<b>TOTALE</b>				<b>4.500</b>	<b>24.000</b>	<b>41.500</b>	<b>55.000</b>	

**APPENDICE****RELAZIONI QUADRIMESTRALI DEGLI ANNI 2012, 2013 E 2014****SINTESI DEI PROFILI METODOLOGICI**

Nell'esercizio delle proprie funzioni di ausilio al Parlamento, la Corte ha formulato una serie di osservazioni di carattere metodologico in tema di quantificazione e copertura degli oneri finanziari delle leggi di spesa, anche nella prospettiva dell'adeguamento dell'ordinamento contabile ordinario al mutato quadro costituzionale.

La rassegna che segue espone, in forma di sintesi, le principali tematiche oggetto di riflessione da parte della Corte in occasione dell'analisi delle leggi di spesa nell'ultimo triennio 2012, 2013, 2014.

Sommario:

- A) Novità ordinamentali ed esigenza di aggiornamento della vigente legge di contabilità pubblica;
- B) Le leggi di spesa: morfologia giuridica degli oneri, quantificazioni e coperture;
- C) Mezzi di copertura.

- A) Novità ordinamentali ed esigenza di aggiornamento della vigente legge di contabilità pubblica

Pur dopo l'entrata in vigore del nuovo assetto costituzionale di cui alla legge n. 1 del 2012 e della connessa legge rinforzata n. 243 del 2012, permane inattuato l'adeguamento della legge ordinaria di contabilità, segnatamente per i profili concernenti l'assetto delle coperture finanziarie delle leggi ordinarie.

### *Documenti di finanza pubblica*

Le modifiche dei contenuti dei documenti di finanza pubblica, operanti al di fuori di un quadro coerente ed unitario, quale può essere costituito dalla legge di contabilità, determinano disomogeneità del quadro ordinamentale complessivo in essere.

Interventi effettuati con leggi di natura non ordinamentale, incidenti sugli strumenti – legislativi e non – di programmazione economica in essere a legislazione vigente, alterano l'ordinato svolgersi delle funzioni tipiche che l'ordinamento contabile assegna a tale veicolo normativo.

### *Saldi di bilancio*

La formulazione delle leggi di spesa esige il riferimento, a dimostrazione della sussistenza delle coperture, alle diverse tipologie di saldi di bilancio fissati come obiettivi in Costituzione, ivi inclusi quelli di ordine "strutturale"; sicché per tutte le leggi, e non solo per quelle più rilevanti sul piano quantitativo, è necessaria la rappresentazione dell'impatto complessivo della singola previsione non solo sui saldi nominali, ma anche sul saldo strutturale.

Le tecniche di contabilizzazione delle singole poste di bilancio in relazione ai diversi saldi di finanza pubblica rispondono all'esigenza del rispetto di quei limiti di spesa, ora a rilevanza rafforzata, in quanto sussunti in Costituzione; ciò, anche in considerazione delle implicazioni connesse al possibile verificarsi, in caso di rilevati scostamenti da obiettivi di saldo, di obblighi di recupero.

### *La cd. "copertura a debito": i profili procedurali*

In attuazione delle cd. coperture a debito, si riscontra, sul piano procedurale, l'iter della previa deliberazione dell'incremento dei saldi con compensazione con

nuovo debito, con ciò rideterminandosi gli obiettivi fissati con la Nota di aggiornamento e ricomponendo il quadro macroeconomico con le relative interrelazioni sulla finanza pubblica; trattasi di modifica ordinamentale che esige una adeguata sistemazione nella nuova legge di contabilità da varare in relazione all'entrata in vigore, a partire dal 2014, delle leggi costituzionale n. 1 del 2012 e cd. "rinforzata" n. 243, sempre del 2012, così dando compiuta attuazione alla nuova normativa europea nel frattempo intervenuta in materia di procedure per i disavanzi eccessivi, omogeneizzando i calendari di bilancio degli Stati membri e i requisiti comuni per i quadri di bilancio nazionali, all'interno di un nuovo quadro di *governance* europeo.

In tema di "coperture a debito", il legislatore è chiamato a compiere un'opera di razionalizzazione e di sistemazione delle varie ipotesi consentite, tenuto conto del fatto che l'ordinamento interno in vigore a partire dal 2014 (a livello sia costituzionale che di legge rinforzata) consente la possibilità di uno scostamento del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico (e quindi del ricorso all'indebitamento) nell'alveo della fattispecie costituita dall'evento eccezionale, che comprende sia i periodi di grave recessione economica sia gli eventi straordinari al di fuori del controllo dello Stato; dal che consegue l'esigenza di una riconfigurazione del quadro delle coperture finanziarie ammissibili per le leggi ordinarie tale da definire il rapporto che intercorre tra ipotesi, quali i "margini di flessibilità" e i "fattori significativi", operanti nell'ordinamento comunitario, e il concetto di evento eccezionale.

#### *Evento eccezionale e regime delle coperture finanziarie*

Alla luce del mutato quadro costituzionale, occorre definire la nozione di "evento eccezionale" evocata dal secondo comma del nuovo art. 81 Cost. quale possibilità per lo Stato di allontanarsi temporaneamente dall'equilibrio di bilancio, salvo l'obbligo del recupero al verificarsi delle condizioni normate dalla legge cd. "rinforzata" (che comunque a sua volta fa rinvio alle prescrizioni della normativa

comunitaria) e sempre che non si tratti di riforme strutturali destinate a recuperare il vincolo nel medio periodo.

Il nuovo combinato disposto tra il primo e il secondo comma dell'art. 81 Cost., esige, a fini sistematici, la definizione di ciò che si intenda per "evento eccezionale" (alla luce del relativo presupposto consistente nell'avvenuta cristallizzazione in Costituzione di obiettivi di finanza pubblica impostati in termini di saldi strutturali), in quanto il ricorrere di tali fattispecie legittima il ricorso al debito come copertura anche per leggi ordinarie, salvo l'obbligo del rientro.

Merita approfondimento definitorio il rapporto tra gli effetti dei cd. "eventi eccezionali" e l'obiettivo – egualmente costituzionalizzato con il primo comma del nuovo art. 97 Cost. – della sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni, che non implica solo vincoli di medio-lungo periodo.

Il tema definitorio degli effetti degli "eventi eccezionali", che consente di deviare temporaneamente dal sentiero di convergenza verso l'Obiettivo di Medio Periodo, è contiguo rispetto all'altro in base al quale è possibile fissare obiettivi in termini tali da poter tener conto dei riflessi finanziari delle riforme strutturali con un impatto significativo sulla sostenibilità delle finanze pubbliche, ma tali da non poter escludere conseguenze negative nell'immediato (art. 3, comma 4, l. n. 243/2012).

Il rispetto dell'obiettivo di medio termine quale si delinea a proposito dell'obbligo di copertura a seguito dell'operare dei meccanismi legati agli "eventi eccezionali" di cui al comma secondo del nuovo art. 81 Cost., dovrà essere valutato, in occasione della definizione di provvedimenti legislativi non di sessione, nei suoi aspetti di compatibilità, sia con il vincolo temporalmente rigido previsto dal terzo comma del medesimo art. 81 Cost., sia con le prescrizioni di cui al nuovo primo comma dell'art. 97 Cost., per la parte riferita alle ricadute anche sul breve periodo in ordine al principio della sostenibilità del debito; il rispetto di detto obiettivo, in occasione della definizione del quadro normativo definito nella sessione di bilancio, è risolvibile nell'ambito del relativo vincolo di coerenza con gli obiettivi programmatici così come previamente fissati; allo stesso modo, è possibile risolvere il problema della copertura della futura legge unificata di bilancio (nell'immediato, per

gli oneri correnti, come è accaduto nella sessione per il 2015 e, a regime, ~~con~~ la legge di bilancio unificata).

*Riflessi nella classificazione delle partite ai fini della contabilità nazionale a seguito delle nuove regole di cui al SEC 2010*

In dipendenza del nuovo regime classificatorio introdotto dal SEC 2010 (che ha modificato il precedente SEC 95) occorre, sul piano metodologico anche di natura prospettica, tenere ben presenti le conseguenze dell'incertezza (in alcuni casi) circa le modalità di contabilizzazione di alcune partite ai fini della contabilità nazionale, anche in considerazione delle possibili difformità, da questo punto di vista, rispetto alle analoghe valutazioni riferite ai saldi di competenza finanziaria (è il caso, ad esempio della disciplina di riduzione del cuneo fiscale dei lavoratori dipendenti ed assimilati contabilizzata dal lato della spesa, trasferimenti alle famiglie).

*Coperture per sottosettore*

Sul versante delle coperture, come dimostrano i continui casi in cui il Governo presenta norme di pareggio degli effetti sui saldi diversi da quello di contabilità finanziaria, si evidenzia il problema, in parte nuovo, riguardante l'obbligo di compensare o meno, nell'ambito di un sottosettore, in cui si articola il settore pubblico, quando a parità di saldo complessivo al suo interno si determinano avanzi ovvero disavanzi, senza dunque partite compensative che ricostituiscano il saldo invariato per sottosettore; in tali casi appare ispirato al principio contabile della prudenza ritenere che i flussi generati da una norma debbano essere compensati per singolo sottosettore, al fine di garantire una necessaria responsabilizzazione nelle scelte e di rispettare la stessa autonomia dei vari livelli istituzionali in conformità al quadro costituzionale in vigore e segnatamente dei principi contenuti nell'art. 119 Cost..

Lo spostamento dei vincoli di politica “fiscale”, a livello di ordinamento sia comunitario che costituzionale, verso l’aggregato delle pubbliche amministrazioni complessivamente considerato, anche per i profili di copertura con debito, rende critica l’ammissibilità di operazioni di sostituzione di partite tra i vari sottosettori, proprio alla luce della nuova prospettiva di finanza pubblica, poiché calibrata su tutto il settore pubblico.

*Legge di bilancio: la doppia sezione della futura legge di bilancio e le ricadute del regime delle coperture finanziarie*

La proposizione di un bilancio unificato 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) – fa propendere, almeno ad una valutazione provvisoria dell’innovazione ordinamentale, per l’interpretazione secondo cui la sezione a legislazione vigente continuerà a non poter svolgere, o a poterlo svolgere in misura limitata, 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., anche se nell’ambito di una concezione evolutiva della legislazione vigente.

*Problematiche ordinamentali in materia di coperture finanziarie connesse alla mutata formulazione degli artt. 81 e 97 Cost.*

La coesistenza del vincolo in termini di equilibrio strutturale di cui al primo comma degli artt. 81 e 97 Cost. con quello, più tradizionale, di cui al terzo comma del citato art. 81, ripropone 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., in quanto ~~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); è il caso delle partite cd. *one-off*, incluse nei saldi nominali ma escluse, almeno in linea di principio, da quelli strutturali.

La “costruzione” della decisione legislativa finanziariamente rilevante, laddove espressa anche in termini di contabilità nazionale oltre che in termini di contabilità finanziaria, comporta implicazioni profonde sotto il profilo dell’assetto dei poteri all’interno della vigente architettura costituzionale, 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.

*Segue: in particolare, la regola della spesa*

L’introduzione, con la legge rinforzata, della cd. regola sulla spesa esclude l’agibilità di coperture infrannuali di nuove o maggiori spese con mezzi diversi dalle minori spese, laddove la predetta regola sulla spesa sia da intendersi come non valicabile una volta che sia stato fissato nelle determinazioni programmatiche.

*La copertura derivante dai riflessi finanziari delle cd. “riforme strutturali”*

Implicazioni sul regime delle coperture finanziarie pone l’eventuale ricorso da parte del Governo o del Parlamento alla facoltà concessa dal comma 4 dell’art. 3 della legge rinforzata, secondo cui 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; 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, traducendosi detti "mezzi" in modelli di copertura dinamici; dal che consegue, nel raffronto tra oneri certi e coperture con diverso grado di certezza, un inevitabile sfasamento del realizzarsi degli uni rispetto alle altre, sfasamento - che nel breve come nel medio periodo - non può che ripercuotersi sugli equilibri di finanza pubblica.

#### *Il nuovo quadro ordinamentale e l'istituto dei fondi speciali*

Va ribadita, sotto il profilo della copertura, la potenzialità dell'antico istituto dei fondi speciali; 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.

#### *Clausola di salvaguardia: minori entrate e maggiori entrate*

In presenza di norme onerose costruite con il sistema del tetto di spesa con il ricorso a copertura di maggiori entrate deve di norma richiedersi l'inserimento di una clausola di salvaguardia, ove risulti non a sufficienza documentato che gli incrementi tributari dedotti a copertura risultino idonei a raggugliare gli oneri.

*Il principio contabile della chiarezza e della completezza della Relazioni tecnica*

Permane inattuato l'ultimo comma dell'art. 17 della legge di contabilità, secondo cui le disposizioni contenute nei provvedimenti legislativi di iniziativa governativa che prevedono l'incremento o la riduzione di stanziamenti di bilancio indicano anche le missioni di spesa e i programmi interessati.

Problematicità metodologica delle coperture si ravvisa in riferimento agli emendamenti approvati in sede parlamentare, spesse volte adottati in carenza di adeguati elementi informativi circa la normativa considerata nel suo complesso.

*Segue: rilevanza costituzionale della Relazione tecnica*

Una convincente e fondata quantificazione degli oneri finanziari è imposta dall'art. 17 della legge di contabilità n. 196 del 2009, che prevede, a corredo delle leggi di spesa, la Relazione tecnica quale diretta attuazione del principio costituzionale della copertura finanziaria di cui all'art. 81 Cost., posto a garanzia non solo di un corretto assolvimento dell'obbligo di copertura, facente parte del nostro sistema costituzionale sin dal 1948, ma anche in relazione al mutato art. 81 entrato in vigore il 1° gennaio, nel senso di una profonda connessione con i vincoli di politica finanziaria sanciti ora dal quadro costituzionale.

*Le clausole di neutralità finanziaria*

Le Relazioni tecniche il più delle volte non forniscono un esauriente apparato documentativo di dettaglio in ordine all'effettiva attuabilità delle disposizioni in presenza del vincolo di neutralità.

L'eventuale discrasia tra la portata della singola norma (o dell'intero provvedimento) e la clausola di neutralità può determinare il rischio del prodursi di condizioni per una sostanziale disapplicazione, parziale o totale, della normativa

medesima, con pregiudizio dei principi contabili dell'attendibilità e di verità delle scritture contabili.

Sempre in riferimento alle clausole di neutralità occorre rimarcare che, a meno di costanti recuperi di produttività, elevato è il rischio, nelle more dell'avvio dell'attuazione di una normativa, possa avere emersione un fabbisogno di risorse aggiuntive da soddisfare con mezzi ordinari di bilancio.

*Il principio di chiarezza: eterogeneità e frammentarietà dei provvedimenti legislativi di spesa*

L'analisi della legislazione di spesa rivela la eterogeneità e, non di rado, la frammentarietà dei provvedimenti approvati, in grandissima parte consistenti in leggi di conversione di decreti-legge, uno strumento quest'ultimo per il quale continui sono i moniti da parte della Corte costituzionale oltre che del Presidente della Repubblica, segnatamente in ordine al divieto di formulare norme dal carattere differenziato e comunque non coerente con i presupposti di necessità ed urgenza.

Si riscontra come frequente il fenomeno derivante dalla previsione, nei testi legislativi, di norme primarie che attendono un completamento, delegato a successivi e complessi provvedimenti amministrativi di attuazione, i cui tempi di entrata in vigore rischiano di incidere non marginalmente sugli effetti, sostanziali e finanziari, ascritti *ex ante* alla normativa medesima e comunque conteggiati sovente nei saldi tendenziali di finanza pubblica.

*Poteri del Ministero dell'economia e delle finanze in caso di scostamenti in relazione al rispetto dell'obiettivo programmatico*

La più recente legislazione di spesa (cfr. disposizioni contenute nel DL n. 35 del 2013, come modificato dal successivo DL n. 102 del 2013) prevede che, ove a seguito del monitoraggio dell'attuazione delle misure previste in materia di pagamento dei

debiti delle pubbliche amministrazioni ai fini del rispetto dell'obiettivo programmatico in termini di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, dovessero emergere scostamenti, il Ministero dell'economia e delle finanze, previa comunicazione al Parlamento, viene dotato di alcuni poteri, che vanno dalla rimodulazione delle spese autorizzate dal decreto in questione al blocco degli impegni e dei pagamenti nonché all'adozione di provvedimenti correttivi urgenti. La norma, nella sua ampiezza, dal punto di vista costituzionale, si riflette sull'equilibrio tra i poteri dello Stato: l'Esecutivo diventa in tal modo – tra l'altro direttamente per il tramite del Ministro dell'economia e delle finanze e non invece del Presidente del Consiglio dei ministri in base all'art. 95, primo comma, Cost. – il *dominus* della modulazione del nuovo debito e della stessa riconfigurazione dei saldi di finanza pubblica, con provvedimenti di rango sub-primario, se si eccettua la possibilità di adottare provvedimenti correttivi d'urgenza intesi come decreti-legge.

B) Le leggi di spesa: morfologia giuridica degli oneri, quantificazioni e coperture

Frequenti sono i rinvii, operati dal legislatore, alla fase amministrativa in ordine alla definizione di aspetti finanziari di rilievo di varie norme approvate, talora rimettendo a tale sede anche l'individuazione di particolari casi di definizione dell'obbligo tributario e delle relative variazioni, talaltra rinviando alla fase amministrativa anche la calibratura più precisa del sistema degli oneri e delle coperture: entità da rimettersi allo strumento legislativo (come si evince anche dai vincoli di cui all'art. 23 Cost.). Lo spostamento della definizione del vincolo finanziario dall'*ex ante* – legato al momento della deliberazione della norma - all'*ex post*, che dovrebbe attenere alla fase dell'esecuzione della norma medesima e al monitoraggio dei relativi effetti e non alla definizione, invece, degli aspetti basilari di carattere finanziario della norma primaria, incide sul rispetto del principio della cd. "autosufficienza" della norma primaria di spesa, più volte rimarcato della Corte costituzionale in occasione dello scrutinio di leggi regionali (v. sent. 141 del 2014).

*Quantificazione dell'onere quale limite massimo*

Va registrata come positiva – anche ai fini della controllabilità della finanza pubblica e in particolare degli effetti della legislazione più recente - la tendenza ad un maggior ricorso all'indicazione dell'onere come limite massimo.

*Quantificazione degli oneri: il rispetto dei principi di ragionevolezza e di sostenibilità*

Si riscontra, di frequente, la carenza di adeguati approfondimenti, circa le quantificazioni degli oneri, con riflessi sulle valutazioni di sostenibilità e di ragionevolezza delle coperture.

*Nuovi oneri: la mancata considerazione dell'impatto sui conti di cassa*

Si registra, per alcune norme, la mancata considerazione del possibile impatto sui conti di cassa, come nei casi in cui la relativa finalità consiste proprio nel rendere più spendibili stanziamenti in essere; una variante è costituita dal mantenimento in bilancio di residui al di fuori dei limiti temporali in cui ciò è consentito oppure da una copertura che consiste nell'utilizzare per altre finalità residui in essere, proprio allo scopo dichiarato di incrementarne l'impatto sulla cassa; peraltro, in alcuni casi è invece espressamente (e correttamente) prevista la compensazione dei connessi effetti sui saldi diversi da quelli di contabilità finanziaria, a carico dell'apposito fondo per l'ammortamento delle rate dei limiti d'impegno.

*Le spese di personale*

Quanto alla spesa per assunzioni nel pubblico impiego, è da rimarcare che non possono ritenersi realistici i tetti di spesa indicati in via permanente, come pure

richiede la legge di contabilità; difatti, allo stato non è 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, se non trasferendo la questione al livello più ampio del controllo del comparto, soluzione che però appare generica e non sufficientemente rigorosa sul piano della copertura.

### C) Mezzi di copertura:

#### *Il ricorso al debito*

Il decreto-legge n. 35 del 2013 si segnala per rappresentare il primo caso – a partire dalla legge di contabilità n. 468 del 1978 - seguito poi dai decreti-legge nn. 102/2013 e 66/2014, di copertura di oneri espressamente a carico di debito pubblico aggiuntivo, utilizzando margini di flessibilità consentiti dalla normativa comunitaria al realizzarsi di determinate condizioni, segnatamente per azioni di politica economica orientate allo sviluppo, sia pure nel rispetto della necessaria stabilità finanziaria e dei vincoli in termini nominali, ossia alla condizione di un rapporto tra indebitamento netto/prodotto interno lordo non superiore al 3 per cento (al lordo naturalmente dell'azione di stimolo consentita). Si tratta di una modalità di copertura che si colloca al di fuori dell'interpretazione che è stata fornita circa l'attuazione del quarto comma dell'art. 81 Cost. a partire almeno dalla legge di contabilità n. 468 del 1978, una delle cui finalità consisteva appunto nel concentrare nella legge finanziaria la decisione annuale circa il nuovo debito (considerata la manovra correttiva), escludendo pertanto che ciò potesse avvenire con singole leggi ordinarie, le quali debbono essere sottoposte quindi a forme di coperture tipiche consistenti in riduzioni di spese o in aumenti di entrata, con esclusione dunque del ricorso, esplicito o implicito (attraverso la mancata o parziale previsione della copertura) al debito; il sopraggiungere di un diverso quadro istituzionale di fondo – quello sovranazionale europeo – ha potuto determinare quindi la legittimità del

ricorso al debito per finanziare oneri decisi da leggi ordinarie, ~~ovviamente alle~~ condizioni previste dalla normativa comunitaria e nel rispetto degli obiettivi concordati.

*I cd. “effetti indiretti”*

L'esigenza del rispetto del principio contabile della “trasparenza” e soprattutto della eguale certezza tra oneri e coperture esige particolare rigore per il caso della copertura attraverso i cd. “effetti indiretti” (nella più recente legislazione, tale ipotesi si è verificata a proposito della copertura –parziale- generata dai maggiori pagamenti dei debiti delle pubbliche amministrazioni come effetto indiretto in termini di IVA; es. decreti-leggi nn. 35 e 102 del 2013 e 66 del 2014, già esaminati sotto il profilo della copertura a debito), soprattutto per l'incertezza dei relativi effetti, il che determina l'attivazione delle clausole di salvaguardia, che a loro volta subiscono ulteriori modifiche legislative *ex post*.

*In particolare, il caso delle agevolazioni fiscali*

In caso di coperture di oneri derivanti dalle agevolazioni fiscali, occorre massima trasparenza dei criteri con cui, anche a livello di dettaglio, viene costruito il singolo capitolo di entrata del bilancio a legislazione vigente, in quanto è solo conoscendo tali criteri che si può asseverare o meno l'avvenuta o parziale considerazione delle entrate connesse allo svolgimento di un'attività economica, rispetto a cui poter valutare l'impatto, ad esempio, di una misura d'incentivo; in tanto possono risultare realistiche e sostenibili “manovre” tendenti a raggiungere gli obiettivi previsti di politica “fiscale”, in quanto si sia in presenza della costruzione di quadri tendenziali di elevata affidabilità e conoscibilità.



### *Il ricorso alle gestioni fuori bilancio*

Si registra un diffuso ricorso a diverse forme di gestioni fuori bilancio, il che è indirettamente indicativo di un'inadeguatezza delle ordinarie procedure di bilancio rispetto alle esigenze di flessibilità nella gestione di determinati comparti; tale modalità di copertura non appare coerente né con i principi contabili di significatività, di trasparenza e neppure con il principio dell'annualità del bilancio dello Stato; inoltre, il proliferare delle gestioni fuori bilancio non appare coerente neppure con il principio dell'universalità di bilancio, correlato, dalla legge di contabilità, con i profili attuativi dell'art. 81 Cost..

### *Il ricorso a risparmi di spesa*

Si riscontrano norme che riducono l'effetto di precedenti disposizioni di risparmio di spesa, la cui modifica però non viene ritenuta tale da richiedere la copertura perché il risparmio non era stato quantificato nelle Relazioni tecniche di riferimento; il fenomeno può anche comportare peggioramenti dei "tendenziali", i quali ultimi, basandosi sui consuntivi connessi all'attuazione delle norme originarie, dovrebbero evidenziarne nel corso del tempo gli effetti.

### *Utilizzo di fondi di parte capitale per oneri di parte corrente*

Si riscontrano frequenti casi di utilizzo di fondi di parte capitale per finalità correnti; ciò notoriamente è vietato dalla legge di contabilità e risulta parificato, nei precedenti consultivi delle Commissioni bilancio del Parlamento, al caso dell'assenza di copertura finanziaria, con le relative conseguenze procedurali.

*Utilizzo di stanziamenti di fondo globale corrente per la copertura di oneri permanenti*

Ferma rimanendo la valenza positiva dell'istituto del fondo speciale, va rilevato che un suo utilizzo per la copertura di oneri permanenti, pur non incontrando un divieto formale ad opera della legge di contabilità, comporta la conseguenza di un irrigidimento delle poste di bilancio, il che – a parità di condizioni – pone le premesse per una difficoltà aggiuntiva in ordine all'agibilità di manovre future che si basino in gran parte sulla riduzione della spesa.

*Le clausole di salvaguardia*

Frequente è il caso di mancata previsione di clausole di salvaguardia in presenza di oneri solo valutati o stimati, ovvero nell'indicazione di clausole che, nel far riferimento a programmi di bilancio con alto coefficiente di realizzazione, richiederebbero il più delle volte una più convincente dimostrazione in ordine alla propria sostenibilità; nei casi dubbi, infatti, è evidente che si è in presenza di clausole che si risolvono in norme di stile, anche in questo caso contribuendo a rendere più difficoltoso - a parità di condizioni – il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

*I cd. "tagli lineari"*

La copertura consistente nei cd. "tagli lineari" di spese, pur ammessa, finisce con l'alterare di fatto una corretta programmazione della spesa, il che introduce nella gestione del bilancio elementi di episodicità – peraltro in un contesto di riduzione delle risorse a disposizione – che possono progressivamente pregiudicare il fisiologico rapporto tra i compiti che la singola Amministrazione è chiamata a svolgere sulla base della legislazione vigente e l'entità degli strumenti finanziari a disposizione.

*Utilizzo della riduzione dei tassi di interesse*

Si riscontrano coperture finanziarie consistenti nell'utilizzo della riduzione in atto dei tassi di interesse, a fronte di oneri pluriennali; una tale copertura per oneri pluriennali non appare ispirata a criteri prudenziali attese la volatilità dei tassi nel corso del tempo e la scarsa controllabilità da parte dell'autorità di governo di tale categoria di spesa; peraltro, si tratta di una forma di copertura non prevista dalla legge di contabilità, utilizzabile, eventualmente, all'atto delle configurazioni del quadro complessivo di finanza pubblica con la annuale sessione di bilancio.

*Le accise sui carburanti*

Si riscontrano coperture finanziarie consistenti nell'aumento delle accise sui carburanti a fronte di oneri pluriennali, senza che le relazioni tecniche esplicitino l'effettiva elasticità dei consumi al continuo incremento dell'imposizione; donde l'incertezza circa della conseguibilità degli importi in termini di maggior gettito ascritti alla norma.

*Rinvio ai bilanci degli enti territoriali*

Si riscontrano violazioni dell'art. 19 della legge n. 196 del 2009 da parte di norme di spesa con effetti che ricadono sul bilancio degli enti pubblici (territoriali e non territoriali), senza che vengano fornite a questi ultimi disponibilità aggiuntive di copertura: il tutto con la giustificazione generica – talora neanche espressa in norma – secondo cui non vi sono effetti negativi *tout court* (senza un'adeguata dimostrazione) ovvero vi si provvede nell'ambito dei limiti di spesa in essere oppure, ancora, rivedendo la composizione del bilancio degli enti interessati.

*Minori spese da riaccertamento residui*

Il ricorso, a copertura, ai residui di bilancio, in essere e perenti, con iscrizione di tali disponibilità in conto competenza, può determinare riflessi sul rispetto delle previsioni di cassa calibrate al netto dei predetti riaccertamenti.

*Riduzione dei consumi intermedi*

La riduzione degli stanziamenti della categoria per consumi intermedi, spesso interessati dalla prassi dei tagli lineari può essere foriera di effetti di “rimbalzo” negli anni successivi, non disgiunti dal rischio per cui possono così crearsi i presupposti per il prodursi in futuro di nuovo debito sommerso.

*Il ricorso alla legge di bilancio*

La copertura di nuovi o maggiori oneri con il rinvio direttamente al bilancio ai fini della relativa quantificazione negli esercizi successivi non è coerente con il sistema costituzionale delle coperture.

*Segue: il rinvio ai mezzi di bilancio per la copertura delle spese continuative e ricorrenti in ambito regionale*

Il regime di copertura per le spese continuative e ricorrenti in ambito regionale, con rinvio al bilancio per le successive quantificazioni, va valutato alla luce del sistema costituzionale delle coperture.

### *I crediti di imposta*

In tema di copertura attraverso i cd. "crediti di imposta", l'apparato documentativo, proprio della relazione tecnica, appare il più delle volte sprovvisto di indicazioni per i profili che attengono alla distribuzione dell'onere esercizio per esercizio; la definizione *in progress* degli aspetti operativi, ivi compresi quelli finanziariamente rilevanti, rende incerta la sussistenza in capo ai destinatari di situazioni di diritto soggettivo o di diritto affievolito, in dipendenza delle specificazioni affidate alla normativa secondaria, il che ripropone il problema del perimetro e della legittimità della cd. "delegificazione".

### *Il ricorso alle risorse giacenti sulle contabilità speciali*

Frequente ricorso, per finalità di copertura, alla riduzione delle risorse giacenti su contabilità speciali; trattasi di una modalità di copertura che attinge a fondi fuori bilancio costituiti da giacenze di tesoreria preordinate ad essere fatte rifluire in bilancio in quanto regolazioni contabili per destinazioni vincolate; l'accumularsi delle giacenze su tali contabilità (fino a raggiungere importi elevati), per loro natura temporalmente e quantitativamente limitate, determina un'anomalia gestionale del circuito bilancio-tesoreria, la quale ultima deve perciò vedere ridotta in modo razionale l'entità delle risorse in essere sulle contabilità speciali, anche per contenere elusioni dei principi di contabilità pubblica, riferiti in particolare all'unità e all'universalità del bilancio.





