

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. XLVIII

N. 7

## CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

### RELAZIONE SULLA TIPOLOGIA DELLE CO- PERTURE ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI RELA- TIVAMENTE ALLE LEGGI PUBBLICATE NEL QUADRIMESTRE MAGGIO-AGOSTO 2014

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

—————  
*Trasmessa alla Presidenza il 29 ottobre 2014*  
—————



L'elaborazione dei dati relativi agli allegati è stata curata da Loredana Alampi.  
L'editing è stato curato da Caterina Francione, Marina Mammola e Giuseppina Scicolone.



## INDICE



	PAG.	
DELIBERAZIONE	5	
I. CONSIDERAZIONI GENERALI	7	
1.1. <i>La legislazione del quadrimestre</i>	7	
1.2. <i>Sintesi dei profili metodologici</i>	7	
1.3. <i>Giurisprudenza costituzionale</i>	17	
2. LE SINGOLE LEGGI	24	
Legge 2 maggio 2014, n. 68, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, recante disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche	24	
Legge 16 maggio 2014, n. 78, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34, recante disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese	28	
Legge 23 maggio 2014, n. 80, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, recante misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015	29	
Legge 30 maggio 2014, n. 81, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, recante disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari	33	
Legge 5 giugno 2014, n. 87, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 aprile 2014, n. 58, recante misure urgenti per garantire il regolare svolgimento del servizio scolastico	34	
Legge 23 giugno 2014, n. 89, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Deleghe al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria	35	
Legge 26 giugno 2014, n. 93, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 maggio 2014, n. 74, recante misure urgenti in favore delle popolazioni dell'Emilia-Romagna colpite dal terremoto e dai successivi eventi alluvionali verificatisi tra il 17 ed il 19 gennaio 2014, nonché per assicurare l'operatività del Fondo per le emergenze nazionali	51	



Legge 29 luglio 2014, n. 106, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, recante disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo

Legge 11 agosto 2014, n. 114, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari

“ 57

Legge 11 agosto 2014, n. 116, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea

“ 63

Legge 11 agosto 2014, n. 117, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92, recante disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile

“ 68

Legge 11 agosto 2014, n. 125, disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo

“ 70

3. LEGGI DI MINORE RILEVANZA FINANZIARIA

“ 72

4. DECRETI LEGISLATIVI

“ 75

I. TAVOLE

“ 79

II. SCHEDE ANALITICHE — ONERI E COPERTURA

“ 87

MODULARIO  
C. C. 2

La

# Corte dei Conti

N. 12/SSRRCO/RQ/14

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte, Raffaele SQUITIERI

e composte dai magistrati

Presidenti di sezione

Pietro DE FRANCISCIS, Mario FALCUCCI, Angelo BUSCEMA, Enrica LATERZA, Ennio COLASANTI, Roberto TABBITA, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO;

Consiglieri

Ermanno GRANELLI, Giovanni COPPOLA, Marco PIERONI, Mario NISPI LANDI, Luigi PACIFICO, Francesco TARGIA, Clemente FORTE, Donatella SCANDURRA, Luca FAZIO, Alessandra SANGUIGNI, Giuseppe M. MEZZAPESA.

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 20 ottobre 2014, il relatore Cons. Clemente Forte e il correlatore Cons. Marco Pieroni;



DELIBERA

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

La presente relazione è corredata dai seguenti allegati:

- 1) elenco delle leggi pubblicate nel quadrimestre;
- 2) esposizione dei nuovi oneri finanziari indicati dalle singole leggi;
- 3) ripartizione degli oneri stessi in relazione alle diverse forme di copertura;
- 4) elenco dei decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre;
- 5) 12 schede analitiche delle tipologie di copertura.

I RELATORI

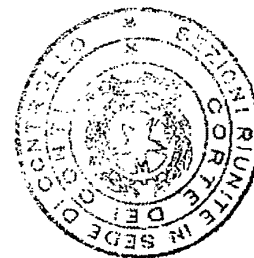
IL PRESIDENTE

Depositato in segreteria in data 29 OTT. 2014

PER COPIA CONFORME ALL' ORIGINALE  
DALLA SEGRETERIA DELLE SEZIONI  
RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO  
ROMA, 30 OTT. 2014

IL DIRIGENTE

IL DIRIGENTE  
DOTT. SSA Maria Laura Iorio



## 1. Considerazioni generali

### 1.1. La legislazione del quadrimestre

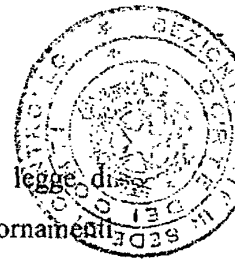
Nel periodo maggio-agosto 2014 sono state pubblicate ventiquattro leggi, di cui cinque aventi ad oggetto la ratifica di trattati internazionali e quattordici recanti la conversione di decreti-legge (risultano entrati in vigore anche sei decreti legislativi). Gli effetti finanziari da ascrivere a ciascuna legge ordinaria vengono dettagliatamente riportati nelle singole schede concernenti la quantificazione degli oneri e le relative modalità di copertura. In particolare, per ogni legge viene riportata una scheda che indica oneri e coperture, con una corrispondenza diretta quando la norma reca una propria compensazione: in caso di copertura complessiva riferita a più norme o priva dell'indicazione delle singole disposizioni di riferimento, vengono riportati i due riepiloghi senza corrispondenza. Si ha in tal modo un quadro complessivo e al contempo analitico della portata finanziaria di ciascuna legge e di quella della singola norma, con la relativa copertura di dettaglio, quando indicata.

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

### 1.2. Sintesi dei profili metodologici

La legislazione del quadrimestre offre lo spunto per una serie ampia di riflessioni di carattere metodologico che la Corte ritiene di formulare nell'esercizio delle proprie funzioni di ausilio al Parlamento, nella prospettiva del complesso adeguamento contabile ordinario al mutato quadro istituzionale. Esse attengono alla conformità degli aspetti finanziari della legislazione rispetto alle prescrizioni dell'ordinamento contabile nonché più, in generale, per quanto attiene ad alcuni profili evolutivi della contabilità pubblica.

MP  
F. M.



Va osservato che il Governo adempie con scrupolo al dettato della legge di contabilità circa la presentazione delle Relazioni tecniche e dei relativi aggiornamenti nei vari passaggi delle letture parlamentari. Risulta che vengono altresì presentate, soprattutto in presenza di normative complesse, documentazioni aggiuntive e di risposta analitica alle osservazioni emerse nel corso del dibattito in Parlamento. Permane invece l'inattuazione dell'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.

Va rilevata la tendenza ad una maggiore problematicità metodologica in riferimento agli emendamenti approvati in sede parlamentare, anche se ciò non attenua la carenza in taluni casi di adeguati elementi informativi circa la normativa considerata nel suo complesso.

Nel merito, la prima annotazione riguarda il largo ricorso alle clausole d'invarianza, a fronte di una normativa complessa, dai risvolti attuativi di non sempre agevole soluzione ed in ordine alla quale 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. Già nel recente passato è stato posto più volte in evidenza come l'eventuale discrasia tra la portata della singola norma (o dell'intero provvedimento) e la clausola di neutralità possa determinare il rischio del prodursi di condizioni per una sostanziale disapplicazione, parziale o totale, della normativa medesima. Come è stato sottolineato, un'alternativa consisterebbe nell'immaginare un recupero di produttività *ad hoc* nei casi (e nella misura) in cui si verifica oggettivamente tale discrasia. Peraltro, l'effetto di un tale squilibrio tra norma ed assenza di onerosità si può porre anche nei termini, altrettanto problematici, legati al crearsi di condizioni di avvio dell'attuazione della normativa, per non interrompere il quale finisce con il rendersi necessario lo stanziamento di fondi aggiuntivi nel corso del tempo, il che, oltre a porsi in contrasto con i principi di attendibilità e, in ultima analisi, di veridicità delle previsioni, finisce con il creare difficoltà sotto il profilo del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Forte

Ca





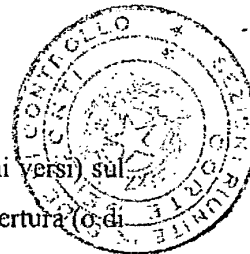
Un'altra osservazione di carattere metodologico è che, pur nello sforzo del Governo per aggiornare le Relazioni tecniche, come prima evidenziato, tuttavia in molti casi non si riscontrano adeguati approfondimenti che - oltre al fatto di essere prescritti dalla legge di contabilità - risultano necessari per soddisfare l'esigenza di rendere ricostruibile il percorso seguito per pervenire alla quantificazione degli oneri proposta e pervenire a conclusioni caratterizzate da sostenibilità e ragionevolezza. Non contribuiscono in tal ultimo senso i casi di affermazioni, da parte delle Relazioni tecniche, improntate a sinteticità e genericità.

Si ricorda che quello di una convincente e fondata quantificazione degli oneri, che trova esplicitazione nell'art. 17 della legge di contabilità n. 196 del 2009 quale diretta attuazione del principio costituzionale della copertura finanziaria di cui all'art. 81 Cost., si pone a garanzia non solo ai fini di un corretto assolvimento dell'obbligo di copertura, facente parte del nostro sistema costituzionale sin dal 1948, ma anche sotto il profilo (del tutto nuovo) quale è possibile assumere in riferimento al testo dell'art. 81 entrato in vigore il 1° gennaio, nel senso di una profonda connessione con i vincoli di merito in tema di politica finanziaria sanciti ora dal quadro costituzionale.

Si può agevolmente sussumere, infatti, che lo stesso obbligo di copertura - la qualità e l'accuratezza del cui assolvimento rappresenta un aspetto da ritenersi essenziale anche per i profili relativi alla quantificazione degli oneri - ha acquisito una nuova rilevanza rappresentando ora esso, con maggiore evidenza, un passaggio importante in vista della garanzia della coerenza tra gli aspetti finanziari della nuova legislazione ordinaria e la conseguibilità degli obiettivi di finanza pubblica fissati in sede programmatica, a loro volta in conformità con l'ordinamento comunitario e i vincoli posti ora a livello costituzionale. Va peraltro riconosciuto che, ancor prima del varo della citata novella costituzionale, l'ordinamento aveva avvertito - già a partire dalla riforma della contabilità pubblica intervenuta con la legge n. 362 del 1988 - l'esigenza di garantirsi un processo deliberativo in materia finanziaria grazie al quale fosse possibile assicurare un elevato livello di attendibilità ed affidabilità dei profili quantitativi d'impatto sui saldi a legislazione vigente.

I segnalati problemi in ordine ad affidabili quantificazioni degli oneri si ripropongono con accresciuta evidenza per un altro tema su cui storicamente si sono


*Scusate*



avute questioni spesso dibattute e peraltro neanche del tutto risolte (per alcuni versi) sul piano metodologico: quello che attiene alle tecniche di ricorso a forme di copertura (o di quantificazione di oneri) basate sui cosiddetti "effetti indiretti". Numerosi sono gli esempi che in tal senso presenta la legislazione del quadrimestre ed il caso della riproposizione di una copertura di dimensioni ragguardevoli, ad opera del decreto-legge n. 66, in connessione alla maggiore IVA conseguente al progressivo pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni (al cui commento di dettaglio si fa qui rinvio), presenta aspetti particolari che contribuiscono a mettere in risalto la rilevanza dell'argomento.

Il problema che tale tipo di copertura presenta pone in evidenza due ambiti di riflessioni, con valenza anche metodologica. Da un lato, si rileva la tradizionale esigenza di un'accurata quantificazione degli effetti (non solo diretti) della singola norma, di cui già è stata messa in luce tutta la rilevanza per le implicazioni e le connessioni (anche di carattere costituzionale), dall'altro, si impongono valutazioni che attengono ad un altro tema ricorrente che la Corte ha da tempo sollevato e che, anche in questo caso, assumono nuova rilevanza alla luce del contesto costituzionale determinatosi a partire dal corrente anno. Il riferimento è all'esigenza della 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. Ciò può essere agevolmente valutato in quanto risulti ben individuabile, ad esempio, l'ipotesi di entrata che si sarebbe determinata anche senza l'agevolazione del singolo comparto o attività e che - riferita ad attività in essere - dovrebbe risultare ovviamente incorporata nella costruzione del "tendenziale" di settore, naturalmente tenendo conto delle complesse interazioni connesse ai cd. "effetti-reddito" ed "effetti-sostituzione". Analoghe esigenze di trasparenza si pongono anche nell'ipotesi di un'agevolazione di un'attività altrimenti inesistente, perché risulti evidente che nella costruzione delle ipotesi tendenziali non siano stati già colti effetti che derivino, anche indirettamente, da attività già svolte.

Alida Fazio



Il citato legame di queste esigenze con il nuovo quadro costituzionale deriva dalla circostanza per cui 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.

Né può essere sottaciuto - sempre avuto riguardo ai profili di natura costituzionale - il ruolo essenziale di ausilio, da parte della documentazione contabile fornita dal Governo, ai fini dello svolgimento del giudizio di ragionevolezza circa i mezzi, i tempi e i modi dei diversi mezzi di copertura, quale compete agli organi di controllo.

Un altro tipo di osservazione si può svolgere in ordine ad una tendenza - già segnalata nel recente passato e che trova una conferma tanto puntuale quanto frequente nel quadrimestre qui considerato - volta all'approvazione di normative che introducono parametri di possibilità e di flessibilità con rilevanza finanziaria (in alcuni casi quantitativamente non irrilevante), fermi rimanendo però i vincoli finanziari complessivi di settore. E' il caso per esempio di potestà - e in alcuni casi - di prescrizioni riguardanti materie di competenza di enti locali ovvero riguardanti comparti di personale delle pubbliche amministrazioni (e ciò senza considerare le ulteriori problematiche che connotano i rapporti della legislazione statale con le garanzie costituzionali riservate alle autonomie territoriali). Il rilievo che qui può essere svolto, come è desumibile dal dettaglio riferito alle singole norme (cui si fa qui rinvio), riguarda la circostanza secondo cui, dovendosi presupporre una coerenza tra strumenti normativi di gestione e sostenibilità di obiettivi quantitativi fissati, ancorché di settore, ogni modifica dei primi nel senso di una maggiore flessibilità ed agibilità può porre le premesse per rendere più difficoltoso il raggiungimento dei secondi (gli obiettivi quantitativi).

Prosegue, per altri versi, una tendenza, legata alla coesistenza di una legislazione ordinamentale volta a superare la proliferazione delle gestioni fuori bilancio (per riportare in bilancio la previsione e la gestione degli stanziamenti), da un lato, e, d'altro lato, una legislazione ordinaria che ricorre spesso a tali forme *extra ordinem* di gestione delle risorse pubbliche. Il problema è stato già segnalato in varie sedi dalla Corte, anche nelle precedenti Relazioni quadrimestrali, ed offre la possibilità di considerazioni che attongono a diversi profili.

mai  
(1991)


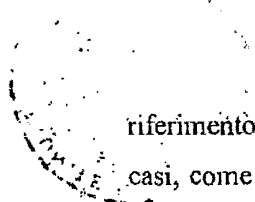


Vengono in rilievo in primo luogo diversi principi di contabilità pubblica, con le conseguenti ricadute in tema di uso delle risorse intermedie, ossia anzitutto la significatività e la trasparenza del bilancio dello Stato: da questo punto di vista la garanzia migliore rimane quella fornita dalla gestione ordinaria del bilancio. Tale assunto comporta una riflessione anche sul tema immediatamente correlato, relativo alle reali possibilità di controllo ai vari livelli ad opera delle istituzioni a ciò deputate. Il continuo ricorso alle diverse forme di gestioni fuori bilancio, ormai da lungo tempo esclusivo per determinati tipi di intervento (come per le calamità naturali, ad esempio, ovvero per la gestione di alcune forme d'incentivo all'attività economica), è indirettamente indicativo di un'inadeguatezza delle ordinarie procedure di bilancio rispetto alle esigenze di flessibilità nella gestione di determinati comparti.

Da questo punto di vista potrebbe essere d'aiuto l'esercizio delle deleghe di cui agli articoli 40 e 42 della legge di contabilità, i cui termini risultano più volte prorogati (da ultimo alla fine del corrente anno) ed uno dei cui obiettivi è quello di un ammodernamento dei passaggi contabili di gestione della spesa all'interno del bilancio dello Stato. In contemporanea andrebbe però anche data attuazione alle norme che, in vari provvedimenti e con diversa valenza funzionale (anche la cd. legge "rinforzata" n. 243 del 2012 disciplina la materia), hanno come obiettivo quello di ricondurre alla fisiologia della gestione del bilancio una massa notevole di risorse amministrata ora, sostanzialmente, in tesoreria. Tra l'altro, l'attuale situazione rischia di rappresentare un'anomalia anche rispetto al fondamentale principio dell'annualità, ribadito dalla novella costituzionale di cui all'art. 81 e che assume una particolare rilevanza in un regime di contabilità finanziaria in cui risulta generalmente vietato lo spostamento tra esercizi di stanziamenti di bilancio: ciò proprio in quanto la contabilità finanziaria presenta il pregio di rendere correlabile temporalmente il prelievo di risorse con il relativo utilizzo. Va ribadito infine che il proliferare delle gestioni fuori bilancio va valutato anche ai fini della coerenza con il principio dell'universalità di bilancio, anch'esso correlato, dalla legge di contabilità, con i profili attuativi dell'art. 81 Cost..

Un'altra anomalia riguarda il caso non infrequente di norme che incidono su precedenti disposizioni di risparmio di spesa, la cui modifica però non viene ritenuta tale da ridurre i suddetti risparmi perché non quantificati nelle Relazioni tecniche di

Due  
Tme

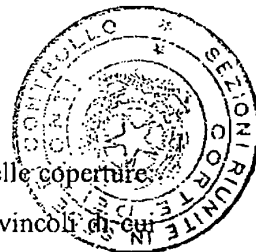


riferimento. Si ribadiscono sul punto le perplessità già manifestate, in quanto in molti casi, come ad esempio in materia di personale pubblico ovvero di riduzioni di singole *tranche* di spesa di complessa attuabilità, la mancata attribuzione di risparmi *ex ante* alla norma originaria trova giustificazione nella prudenza che induce ad evitare di ridurre lo stanziamento contestualmente all'entrata in vigore della norma di risparmio, ma ciò solo per evitare eventuali problemi di gestione e non certo perché dalla norma primaria non derivino in assoluto effetti positivi sulla finanza pubblica. Sicché è da concluderne che ridurre *tout court* la portata finanziaria di norme di risparmio in vigore potrebbe indurre ad ipotizzare - senza coperture - peggioramenti dei "tendenziali", i quali ultimi, basandosi - doverosamente - sui consuntivi connessi all'attuazione delle norme originarie, dovrebbero evidenziarne nel corso del tempo gli effetti di risparmio. Anche da questo punto di vista emerge peraltro l'importanza di una sempre più realistica costruzione dei saldi tendenziali, alla luce della funzionalità di tale esigenza rispetto non solo ai consolidati principi di veridicità e di trasparenza delle finanze pubbliche, ma anche, ora, indirettamente, ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica che trovano, a partire dal 2014, un suggello costituzionale.

Per qualche verso quest'ultima riflessione mette in luce un'altra caratteristica della legislazione del quadrimestre considerato, ossia la mancata considerazione, per alcune norme, del possibile impatto sui conti di cassa, quando, per esempio, 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. Tra l'altro, in alcuni casi - in presenza di norme sostanzialmente simili - è prevista espressamente (e correttamente) la compensazione dei connessi effetti sui saldi di cassa, a carico dell'apposito fondo per l'ammortamento delle rate dei limiti d'impegno.

Più volte è stata poi segnalata, sia nel recente passato che in riferimento alle singole norme, la progressiva dilatazione del rinvio 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

*Clare Fore*



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.). Oltretutto, non va sottaciuta al riguardo la profonda valenza anche istituzionale del progressivo spostarsi - di fatto - 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.

Sotto il profilo più precipuo delle tecniche di copertura, si rileva poi come non siano assenti, nel quadrimestre considerato, 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.

Più complesso e delicato è il caso in cui si registra l'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. Va tenuto conto, oltretutto, che un tale irrigidimento va valutato anche alla stregua della circostanza per cui, tra i limiti con valenza costituzionale, è da annoverare, ora, esplicitamente, quello dell'individuazione di un limite di spesa delle pubbliche amministrazioni tra gli strumenti per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica consistenti nell'equilibrio strutturale del bilancio e nella sostenibilità del debito pubblico, sicché un irrigidimento della spesa può oggettivamente rendere meno gestibili limiti futuri presumibilmente inferiori della spesa delle pubbliche amministrazioni.

Si iscrive nella nuova valenza delle regole di copertura, nel senso di risultare anche funzionali al raggiungimento degli obiettivi di politica "fiscale", l'ulteriore osservazione relativa alla frequente, mancata previsione di clausole di salvaguardia in presenza di oneri solo valutati o stimati, ovvero nell'indicazione di clausole che, nel far

Una Fome



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.

Sempre da questa prospettiva va altresì segnalata la conferma della tendenza volta a non indicare clausole di salvaguardia nel caso l'onere consista in minori entrate, in base alla giustificazione - già riportata in passato - secondo cui il meccanismo saldo-acconto impedirebbe di far coincidere nel medesimo esercizio il riassorbimento dell'eventuale disallineamento tra oneri e coperture mediante l'attivazione della clausola stessa. Si ribadisce in questa sede che si tratta di un orientamento non convincente: oltretutto - nella misura in cui si verificano disallineamenti del tipo accennato - una tale tendenza non appare d'ausilio sotto il profilo del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, di contenuto non più discrezionale.

Sempre in tema di copertura finanziaria va ravvisato poi il fenomeno, di minore riscontro, almeno nel recente passato, secondo cui vengono approvate norme onerose, non costruite nel senso di prevedere possibilità ovvero facoltà, ma invece dal carattere precettivo, e con effetti che ricadono sul bilancio degli enti pubblici (territoriali e non territoriali), senza che vengano fornite 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. Si tratta di una modalità di legislazione che fa insorgere perplessità in quanto, in attuazione dell'articolo 19 della legge di contabilità ed in coerenza con la stessa giurisprudenza costituzionale, una legge che impone oneri ad altri enti pubblici deve stanziare le relative coperture, proprio per evitare negative ricadute sugli enti territoriali. Oltretutto, va considerato il proposito - esplicitato dalla Nota di aggiornamento al DEF - di anticipare di un anno l'entrata in vigore del pareggio di bilancio per gli enti territoriali così come normato dalla citata legge cd. "rinforzata" n. 243 del 2012.

Chiuso  
Fure



Prosegue altresì la tendenza a modificare, mediante continue integrazioni, i contenuti dei documenti di finanza pubblica, al di fuori di un quadro coerente ed unitario quale può essere costituito dalla legge di contabilità ed accentuando quindi la disomogeneità del quadro ordinamentale complessivo in essere.

Da ultimo, va operato un cenno alle complesse questioni evocate in particolare dal decreto-legge n. 66, alle cui considerazioni di dettaglio si fa qui rinvio. Per intanto, si può in estrema sintesi ricordare - senza accennare alle osservazioni più in particolare riferite alle quantificazioni e alle coperture dei vari oneri - l'esigenza di una rappresentazione degli effetti di tutte le norme non solo sui saldi nominali, bensì anche su quelli strutturali. Il suggerimento in prospettiva si riferisce a due possibili innovazioni: da un lato, l'esplicitazione degli effetti sui vari saldi nominali in riferimento a tutte le norme legislative varate e non solo a quelle contenute nei provvedimenti di maggior rilievo, e dall'altro, l'evidenziazione dei medesimi effetti anche in riferimento ai saldi strutturali, in questo secondo caso al duplice scopo di evitare eventuali scoperture su tali risultati differenziali e conseguentemente il pericolo di creare difficoltà in vista degli obiettivi espressi costituzionalmente in questi termini (come prevede peraltro la normativa di riferimento di derivazione europea). Il tema era stato oggetto di riflessione nella precedente Relazione quadrimestrale, riferita al periodo gennaio-aprile 2014.

In secondo luogo, si può anticipare la riflessione sulla delicatezza delle tecniche di contabilizzazione delle singole poste tra i vari saldi in ordine al rispetto di quei limiti di spesa che godono ora di una protezione rafforzata per il fatto di essere previsti da una legge costituzionale, con tutte le implicazioni che ciò potrebbe comportare sotto il profilo del verificarsi o meno dell'obbligo di recupero.

Inoltre, vale la pena di ricordare che lo spostamento dei vincoli di politica "fiscale", a livello di ordinamento sia comunitario che costituzionale, verso l'aggregato delle pubbliche amministrazioni complessivamente considerato costituisce un elemento di riflessione in ordine all'ammissibilità di operazioni di sostituzione di partite tra i vari sottosettori, proprio alla luce della nuova prospettiva di finanza pubblica, calibrata su tutto il settore pubblico, secondo le varie classificazioni.

Coluzi





Infine, più in generale, si aprono opportunità di riflessione sull'ampiezza della nozione di "evento eccezionale" evocata dal secondo comma del nuovo art. 81 quale possibilità consentita 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. In questo ambito una riflessione precipua può riguardare la considerazione della coerenza tra gli effetti dei citati "eventi eccezionali" e l'obiettivo - egualmente costituzionalizzato con il primo comma del nuovo art. 97 - della sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni, che non implica solo vincoli di medio-lungo periodo.

### *1.3. Giurisprudenza costituzionale*

1.3.1. Nel periodo considerato, presentano interesse numerose pronunce della Corte Costituzionale in tema: a) di copertura finanziaria e di equilibrio di bilancio (sentt. nn. 132, 141, 171, 190, 224); b) di indebitamento degli enti territoriali (sentt. nn. 175, 188).

Si tratta di pronunce particolarmente significative poiché dettano principi di orientamento per la formulazione di leggi di spesa validi non solo per il legislatore regionale (a cui principalmente le sentenze della Corte si riferiscono), ma anche per il legislatore nazionale.

1.3.2. Quanto al profilo della copertura, assume rilevanza la sentenza n. 132, con la quale la Corte - in esito ad un giudizio di costituzionalità sollevato in via incidentale - ha ritenuto che non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis, comma 11, del d.lgs. 30 dicembre 1992 n. 502, nella parte in cui, commisurando l'indennità premio di servizio, disciplinata dagli artt. 2 e 4 della legge 8 marzo 1968 n. 152, al trattamento retributivo effettivamente percepito in relazione all'incarico di direttore generale (o di direttore amministrativo o di direttore sanitario) delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale e delle province autonome, comporterebbe oneri aggiuntivi per il bilancio dell'Inps, in violazione dell'art. 76 Cost., con particolare

*F. F. F.*  
*Cor*



riferimento al precetto della legge di delega contenuto nell'art. 1, comma 4, della legge 30 novembre 1998, n. 419 (che prescrive il divieto di recare oneri aggiuntivi per lo Stato e per le altre pubbliche amministrazioni), nonché in violazione dell'art. 81, ultimo comma, Cost. (*recte*: comma 3, nel testo introdotto dall'art. 6, Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1; questo è il primo caso in cui la Corte fa applicazione della nuova formulazione dell'art. 81 Cost.), in quanto il Legislatore delegato non avrebbe indicato i mezzi per far fronte alle nuove e maggiori spese.

In particolare la Corte, pronunciandosi in ordine alla ritenuta lesione del "criterio di invarianza degli oneri finanziari", fissato con riguardo agli effetti complessivi dell'«esercizio della delega» dall'art. 1, comma 6, della legge n. 419 del 1998, ha osservato che detto criterio non comporta la preclusione di un eventuale aggravio di spesa derivante dall'applicazione della disposizione impugnata, poiché, riguardando il vincolo di cui al predetto art. 1 la materia delegata nel suo insieme, l'eventuale sindacato sulla sua corretta attuazione dovrebbe rivolgersi all'effetto complessivo di tutte le innovazioni introdotte dal d.lgs. n. 229 del 1999, dal momento che ben potrebbe un singolo aggravio di spesa trovare compensazione in altre disposizioni produttive di risparmi o di maggiori entrate. Ebbene, ha concluso la Corte, l'ordinanza di rimessione difetta di ogni argomentazione ed allegazione circa il superamento di detto limite, la cui violazione avrebbe assunto valore dirimente.

Si ripropone qui un delicato profilo connesso alla dimostrazione, *per tabulas*, della portata finanziaria di singole disposizioni legislative in relazione ai complessivi effetti finanziari di invarianza, ad esempio, di un provvedimento di legge di riassetto organizzativo, profilo che accentua la decisiva importanza degli elementi informativi rimessi alla elaborazione di accurate relazioni tecniche (art. 17, legge n. 196/2009, citata), anche allo scopo di consentire, sia pure sul piano della ragionevolezza, di valutare il sostanziale rispetto dei "criteri di invarianza" posti dal Legislatore a garanzia della tenuta degli equilibri di finanza pubblica, poiché in difetto regole di tal fatta, in considerazione della loro sostanziale genericità, finiscono con l'atteggiarsi a mere clausole di stile.

In tema di copertura particolarmente articolata è poi la sentenza n. 141, dalla quale possono desumersi, numerosi *dicta*.

Clara Camp



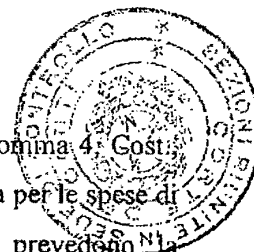
La Corte, pronunciandosi su di una legge finanziaria della Regione Campania (legge regionale n. 4/2011), ha dichiarato la illegittimità costituzionale di numerose disposizioni di detto provvedimento legislativo.

Nell'ordine, la Corte ha ritenuto che la destinazione delle maggiori entrate, derivanti dal recupero dell'evasione fiscale all'incremento dei fondi di riserva per spese obbligatorie e per spese impreviste, si traduce in un surrettizio aumento di dette spese, non altrimenti specificate e senza che, in violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., ne sia indicata preventivamente una copertura sufficientemente sicura, posto che essa è rimessa ad un meccanismo eteronomo di determinazione (decreto del Ministro dell'economia e delle finanze e, dal 24 gennaio 2012, ai sensi dell'art. 10 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 - Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle provincie, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario -, convenzione con l'Agenzia delle entrate) e rispetto ad un evento futuro ed incerto, quantomeno in riferimento all'ammontare.

La Corte ha poi dichiarato la illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 81, comma 4, Cost., dell'art. 1, comma 44, in base al quale le economie e le risorse di cui all'art. 18, comma 4, legge regionale Campania 19 gennaio 2009, n. 1, sono utilizzate, dagli enti delegati ai sensi della legge regionale 7 maggio 1996 n. 11, a parziale finanziamento dei piani di forestazione per gli anni 2011, 2012 e 2013, attuati nell'ambito della pianificazione regionale 2009-2013, per omessa previsione dell'obbligo di certificazione con riferimento al conto consuntivo 2010 (non ancora approvato), comprovante l'effettiva disponibilità delle economie, e per non aver rispettato l'art. 44, comm 3, della legge regionale di contabilità (n. 7/2002), il quale stabilisce che «l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione può avvenire soltanto quando ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente».

Ancora costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 81, comma 4 Cost., è stato dichiarato l'art. 1, comma 123, il quale stanziava su apposita unità previsionale di base risorse finanziarie per prevenire le frodi sui fondi comunitari senza però indicare la relativa copertura finanziaria.

*Fonte*  
*Debbi*



Analoga declaratoria di illegittimità, per violazione dell'art. 81, comma 4, Cost., ha colpito l'art. 1, commi da 135 a 138, in quanto la dotazione finanziaria per le spese di investimento ai fini dell'attuazione delle norme denunciate (che prevedono la costituzione di una società finanziaria regionale per azioni per l'attuazione degli obiettivi, dei programmi e delle direttive regionali, a capitale pubblico prevalente e partecipazione della Regione in misura non inferiore al 51 per cento) «è definita con successivo provvedimento», non essendo la stessa legge di spesa a prevedere la copertura finanziaria.

Costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 81, comma 4, Cost., è stato anche dichiarato l'art. 1, commi da 142 a 154, in quanto l'introdotta disciplina di nuovi incentivi e di investimenti produttivi delle imprese mediante agevolazioni di crediti di imposta e contributi in conto interessi risulta priva di copertura finanziaria, giacché sulla pertinente unità previsionale di base (denominata «Spese per investimenti nei settori produttivi dell'industria, dell'artigianato, del commercio e dell'agricoltura») non sussistevano risorse finanziarie per le finalità della norma.

Illegittimo, per violazione dell'art. 81, comma 4, Cost., è stato poi ritenuto l'art. 1, comma 207, in quanto le economie per il finanziamento di attività di politiche sociali vengono previste in assenza di certificazione dell'avanzo di amministrazione e di approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente.

Analoga declaratoria, per violazione dell'art. 81, comma 4, Cost., ha riguardato l'art. 1, comma 263, in quanto la norma che dispone il finanziamento di euro 150.000,00 per l'istituzione del distretto industriale "Caianiello-Capua" non prevede copertura finanziaria per farvi fronte, né indica la UPB su cui dovrebbe essere iscritto.

L'illegittimità è stata pronunciata anche per l'art. 1, commi da 164 a 166, da 176 a 191 e 203 - attinenti alla materia del disavanzo sanitario e censurati per violazione degli obblighi discendenti dal concordato Piano di rientro o di interferenza od ostacolo all'attività od ai poteri del Commissario *ad acta* della Regione Campania - in quanto, prevedendo, la disposizione, l'istituzione di fondi straordinari, essa contrasta con l'art. 1, comma 174, legge 30 dicembre 2004 n. 311, norma statale espressiva di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica (di cui all'art. 117,

*Handwritten signature*

comma 3, Cost.), il quale consente solo spese obbligatorie, allo scopo di non aggravare il disavanzo sanitario regionale.

Infine costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 81, comma 4, Cost., è stato ritenuto l'art. 1, comma 215, il quale prevede, in assenza di copertura finanziaria, che «La Regione Campania assicura le convenzioni a favore degli *Hospice*».

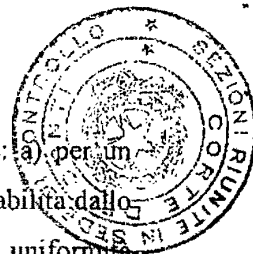
In materia di copertura, la Corte, con la sentenza n. 190, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 20, comma 2, legge provinciale di Bolzano dell'11 ottobre 2012 n. 10, che, prevedendo la possibilità di utilizzare il fondo di riserva per le spese impreviste al fine di assicurare la copertura finanziaria delle spese per i contributi da concedere alle emittenti radiotelevisive nonché ai portali informativi *online* con sede legale e redazione principale ed operativa nel territorio provinciale, si pone in contrasto con l'art. 81, comma 4, Cost., in quanto la finalità stessa del fondo di riserva per le spese impreviste esclude che le risorse di tale fondo possano essere utilizzate per coprire spese intenzionalmente pianificate dal legislatore provinciale e del tutto svincolate dall'accadere di eventi che sfuggono al suo controllo.

1.3.3. Per i profili concernenti l'indebitamento degli enti territoriali la Corte, con la sentenza n. 175, ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, legge 12 novembre 2011 n. 183, ai sensi del quale «Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, a decorrere dall'anno 2013 gli enti territoriali riducono l'entità del debito pubblico [...]», promossa dalle Regioni Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige per ritenuta violazione dei rispettivi parametri statuari nonché degli artt. 5, 117, commi 3, 118, 119 e 120 Cost., in quanto la norma denunciata è stata qualificata quale disposizione espressiva di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

Sempre sul versante del divieto di indebitamento occorre menzionare la sentenza n. 188, con la quale la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 10, comma 2, legge provinciale Bolzano 11 ottobre 2012 n. 10, il quale, prevedendo la possibilità di attivare anticipazioni di cassa senza limiti quantitativi, con il ricorso a istituti di credito diversi dal tesoriere e stabilendo di allocare tali anticipazioni nelle



*Handwritten signature*



partite di giro, viola l'art. 119, comma 6, Cost., in quanto tale previsione, a) per un verso, dettando una disciplina distinta e senza nessun riferimento a quella stabilita dallo Stato per gli enti territoriali della stessa natura, viola il principio di uniformità riconosciuto in modo assoluto ed indefettibile dalla giurisprudenza della Corte, senza possibilità di unilaterale determinazione da parte dell'ente territoriale, ancorché ad autonomia speciale; b) per altro verso assume una non consentita funzione di copertura della spesa, permettendo di disporre di risorse finanziarie di natura creditizia indipendentemente da ogni riscontro circa la correlazione delle stesse all'esistenza di entrate non ancora riscosse; donde, tale operazione, ampliando di fatto le possibilità di spesa consentite dalle risorse a disposizione, costituisce lesione del principio dell'equilibrio del bilancio strettamente correlato alla "regola aurea" contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost..

Infine, la Corte con la sentenza n. 224 ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 25 legge provinciale Bolzano 19 luglio 2013 n. 10, che, nel provvedere alla riorganizzazione di una serie rilevante di funzioni dell'ente territoriale, omette di determinarne gli effetti finanziari attivi e passivi e la loro influenza complessiva sul bilancio di competenza e sugli esercizi futuri, con ciò violando l'art. 81, comma 4, Cost..

In primo luogo la Corte ha ricordato che non «si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta 'copertura', cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa» (sentenza n. 30 del 1959).

La Corte ha anche riaffermato che la riduzione compensativa di autorizzazioni derivanti da disposizioni di legge modificate «deve essere sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto [finalizzata] a compensare [...] gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa. Si tratta di un principio finanziario immanente all'ordinamento, enunciato esplicitamente dall'art. 81, quarto comma, Cost. [e quindi] di diretta applicazione secondo la costante interpretazione di questa Corte» (sentenza n. 115 del 2012). In questa prospettiva ermeneutica non assume rilevanza il fatto che le

*Giulio Ferrarini*



risorse destinate ad un complesso così vasto di funzioni provinciali siano riferite ad un capitolo o ad una unità previsionale di base.

Il principio di copertura, infatti, ha natura di precetto sostanziale, cosicché ogni disposizione, che comporta conseguenze finanziarie di carattere positivo o negativo deve essere corredata da un'apposita istruttoria e successiva allegazione degli effetti previsti e della relativa compatibilità con le risorse a disposizione. Nel caso di norme a regime, come quello di specie, dette operazioni devono essere riferite sia all'esercizio di competenza che a quelli successivi in cui le norme esplicheranno effetti.

La Corte ha aggiunto che il principio di analitica copertura espresso dall'art. 81, quarto comma, Cost., e ora sostanzialmente riprodotto nell'art. 81, terzo comma, Cost., come formulato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, trova, tra l'altro, esplicita declinazione nell'apposito art. 17 (copertura finanziaria delle leggi) della richiamata legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) – direttamente applicabile alla Provincia autonoma di Bolzano, per effetto dell'art. 19, comma 2, della stessa legge – laddove è prescritto che «ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia, da redigere secondo i criteri di cui al comma 12, per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime. In ogni caso la clausola di salvaguardia deve garantire la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere e la relativa copertura».

Un altro fondamentale criterio di valutazione ai fini dello scrutinio di norme ai sensi dell'art. 81 si incentra sull'obbligo di corredata le innovazioni legislative di allegati o documenti dimostrativi degli effetti economici delle stesse, poiché detto obbligo non costituisce, con riferimento ai giudizi sulle questioni di legittimità sollevate in via principale, un'inversione dell'onere della prova a danno della Regione o della Provincia autonoma convenuta in giudizio, bensì naturale ottemperanza al principio costituzionale sancito dal citato art. 81, quarto comma, Cost.

Quest'ultimo va rispettato, *in primis*, nelle assemblee parlamentari deputate all'approvazione della legge. Il fatto che l'unità di voto sia riferita all'unità previsionale



di base non comporta che - quando il suo oggetto sia collegabile a più funzioni - l'approvazione del contenuto dell'unità stessa sia una clausola in bianco, suscettibile di successivo riempimento a piena discrezione degli organi deputati alla sua attuazione. Al contrario, già la relazione al disegno di legge deve informare in modo analitico l'assemblea deliberante sugli obiettivi e sui correlati mezzi relativi a ciascuna disposizione comportante spesa, ancorché incorporata in unità previsionale a contenuto promiscuo.

1.3.4. Da segnalare, nella giurisprudenza della Corte costituzionale, il sempre più frequente richiamo dei principi di contabilità pubblica cui devono essere informati i documenti contabili (v. art. 24, legge n. 196/2009, d.lgs. n. 118/2011, oggetto di profonde modifiche ad opera del d.lgs. n. 126/2014), quale ad esempio il principio dell'unità di bilancio «secondo il quale tutte le entrate correnti, a prescindere dalla loro origine, concorrono alla copertura di tutte le spese correnti, con conseguente divieto di prevedere una specifica correlazione tra singola entrata e singola uscita» (sentenze n. 224/2014 e n. 192/2012).

## 2. Le singole leggi

**Legge 2 maggio 2014, n. 68, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, recante disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche**

Si tratta di un complesso provvedimento in materia di enti locali, risultante da un testo iniziale al quale sono stati apportati emendamenti parlamentari. Esso rappresenta il terzo provvedimento in argomento, in quanto i due precedenti - sebbene con contenuto in parte diverso - non sono stati convertiti, come si desume anche dalla stessa legge di conversione, che ne fa salvi gli atti e gli effetti prodottisi.

*C. De Rita*





Il provvedimento risulta corredato di Relazione tecnica, successivamente aggiornata nel passaggio dalla prima alla seconda lettura. Nella versione iniziale di tale documento è stato prodotto il consueto riepilogo degli effetti complessivi: ne risulta un saldo nullo per le tre contabilità considerate, con una diversa composizione per tener conto del diverso effetto della norma sul cambio di destinazione delle detrazioni TASI, che non ha impatto sul saldo netto da finanziare.

Il DEF 2014, nel confermare le valutazioni in termini di contabilità nazionale, fa presente che l'impatto di detto provvedimento è nullo e che gli effetti sono tutti concentrati sul primo anno (2014). Complessivamente si tratta solo di maggiori spese, pari a 658 milioni, dovute in grandissima parte all'ulteriore incremento del Fondo di solidarietà comunale per detrazioni TASI, per provvidenze alle Regioni e per altre esigenze dei comuni, laddove la restante, minima quota è ripartita per esigenze legate al pagamento dei servizi ferroviari della Valle d'Aosta nonché ai servizi di pulizia e agli ausiliari delle scuole.

Va altresì segnalato che la Corte, Sezione delle Autonomie, ha tenuto un'audizione in Parlamento, presso le Commissioni Riunite bilancio e finanze, in data 21 marzo, per i problemi di merito.

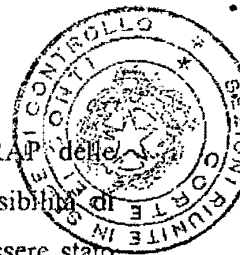
Il contenuto del provvedimento si riferisce essenzialmente a tre ambiti. Anzitutto, è prevista la facoltà dei Comuni di deliberare un incremento della tassa sui servizi indivisibili per finanziare detrazioni d'imposta per le abitazioni principali. In secondo luogo, sono previsti interventi per sanare le situazioni più gravi di alcuni Comuni e, in terzo luogo, vengono introdotte modifiche all'ordinamento in materia di possibilità di indebitamento per gli enti locali.

Avendo una portata finanziariamente circoscritta, come riferito, nonostante l'eterogeneità dei singoli interventi (sia pur nell'ambito della materia della finanza locale), il provvedimento non presenta questioni particolarmente rilevanti per i profili che attengono alla presente Relazione. Ciò nondimeno vale la pena di ricordare alcune questioni che da tale punto di vista risultano non del tutto chiarite.

Per quanto concerne l'art. 1, per esempio, risulta non affrontato il profilo, finanziariamente rilevante, delle ripercussioni sul gettito erariale a seguito della

*70/10*

*1/10/14*



deducibilità dal reddito d'impresa e di lavoro autonomo nonché dall'IRAP delle aliquote TASI di cui viene consentita, con la norma in esame, la possibilità di incremento ad opera dei Comuni. Per i commi 3-5, poi, non risulterebbe essere stato fugato il dubbio che l'estensione alla TASI delle esenzioni già previste per l'IMU non si configuri come un ampliamento della gamma delle esenzioni medesime.

Lo stesso art. 2, per la parte in cui (lettera *a-bis* del comma 1) introduce una serie di incentivi alla possibilità di scioglimento o alienazione di società controllate direttamente o indirettamente da pubbliche amministrazioni locali, appare difficilmente riconducibile alla fattispecie evocata dalla Relazione tecnica della rinuncia a maggior gettito, sicché - secondo il Governo - non vi sarebbero effetti negativi di gettito: infatti, come è stato correttamente osservato nel corso della discussione parlamentare, trattandosi di operazioni che nel libero mercato sono sempre possibili, si sarebbe dovuto dimostrare con maggior dettaglio l'inesistenza a legislazione vigente di attività del tipo oggetto della norma.

Più delicata è la valutazione degli effetti della proroga termini in materia di definizione agevolata delle cartelle di pagamento di cui al comma 1, lettere c) e d)). La posizione del Governo è stata tale da escludere effetti negativi sul gettito per la duplice motivazione che le norme, da un lato, consentirebbero l'effettuazione di versamenti con l'esclusione degli interessi e, dall'altro, incentiverebbero i contribuenti al versamento di somme che altrimenti potrebbero non essere corrisposte. In merito, si può osservare che si tratta di una valutazione - quella riferita alla asserita neutralità finanziaria dell'intervento - la cui sostenibilità può essere difficilmente verificata *ex ante*, ma che proprio ciò avrebbe potuto consigliare un atteggiamento prudentiale volto ad indicare una clausola di salvaguardia, cui far ricorso in caso di effetto non neutrale derivante dall'attuazione della norma stessa.

Può venire in evidenza inoltre l'art. 5, che consente agli enti locali per gli anni 2014 e 2015 di assumere nuovi mutui, oltre i limiti fissati dal TUEL, per un importo non superiore alle quote di capitale dei mutui e dei prestiti obbligazionari rimborsate nell'esercizio precedente. Il Governo ha fatto presente che gli effetti del venir meno dei mutui in ammortamento non sono scontati negli andamenti tendenziali e che non vi

70/10  
Cassa

sono effetti sull'indebitamento netto in quanto rimangono fermi i limiti del patto di stabilità interno.



Da un punto di vista metodologico va rilevato primariamente il riproporsi ancora una volta di una questione essenziale su cui già ci si è soffermati nel più recente passato, ossia la carenza di informazioni di dettaglio sui criteri di costruzione dei saldi tendenziali. Ciò rileva non solo in quanto esigenza in sé, in materia di gestione delle finanze pubbliche, ma anche perché la relativa conseguenza è la sottoposizione o meno - a giudizio del Governo - di una norma alla copertura finanziaria in dipendenza della mancata o della avvenuta considerazione di una posta nella costruzione dei suddetti saldi. Nella fattispecie, se ai fini di tali saldi il Governo avesse tenuto conto dei rimborsi effettuati, la norma avrebbe peggiorato gli obiettivi di finanza pubblica: avendo il Governo deciso nel senso opposto, la conseguenza è stata che la norma non peggiora gli equilibri di finanza pubblica. Una più puntuale informazione al riguardo potrebbe risultare utile, anche nella dialettica tra i poteri dello Stato, al fine di meglio individuare il punto dove si colloca il confine tra l'avvenuta o la mancata considerazione di un fenomeno nella composizione della posta contabile di volta in volta interessata.

Nel caso concreto, poi, sembrano non aver avuto seguito le perplessità circa l'assicurazione da parte del Governo del non superamento del limite del debito rimborsato: infatti, come è emerso anche nel corso degli stessi lavori parlamentari, tale limite potrebbe in teoria anche essere superato, essendo esso costruito come percentuale di un ammontare di entrate che può variare nel corso del tempo.

Anche l'art. 18, relativamente al comma 1, merita una riflessione, dal momento che, sia pure per zone molto delimitate, si prevede la mancata applicazione delle sanzioni consistenti nel divieto di assunzioni in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo di patto di stabilità interno, senza che siano previsti effetti sui saldi.

*Handwritten signature*



Legge 16 maggio 2014, n. 78, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34, recante disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese

Si tratta di una misura d'urgenza che ha subito rilevanti modifiche durante l'iter parlamentare e che è stata approvata con la tecnica del maxiemendamento con apposizione del voto di fiducia.

In estrema sintesi, il provvedimento consta di due Capi, di cui il primo contiene disposizioni in materia di contratto di lavoro a termine nonché apprendistato e il secondo reca misure in materia di servizi per il lavoro, verifica per la regolarità contributiva e contratti di solidarietà. Tenuto conto della materia oggetto del provvedimento, non si segnalano rilevanti problemi d'impatto sui saldi di finanza pubblica.

Il provvedimento iniziale risultava corredato, comunque, di Relazione tecnica, successivamente aggiornata all'atto della presentazione del citato maxiemendamento.

Merita una segnalazione la circostanza per cui il provvedimento era stato inserito dal DEF 2014, insieme alla riforma del mercato del lavoro di cui alla legge n. 92 del 2012 (di cui è stato considerato una modifica), tra le riforme di carattere strutturale programmate dal Governo e che di entrambi i provvedimenti veniva fornita una stima degli effetti in termini di crescita sul PIL, sui consumi privati e sull'occupazione già a partire dal 2014 (e con tassi di variazione crescenti), mentre gli investimenti fissi lordi si sarebbero incrementati a partire dal 2018.

Per quanto concerne in particolare i profili finanziari, sembrano sostenibili i tetti di spesa comunque in essere a legislazione vigente - cui il testo fa riferimento (ad esempio, per quanto concerne l'art. 5) e che la Relazione tecnica ha assunto a presidio dell'asserita invarianza di oneri -, così come la clausola di neutralità in riferimento agli adempimenti amministrativi connessi, ad esempio, all'art. 4, in materia di "smaterializzazione" del DURC.

Infine, va rilevato che si sarebbe potuta approfondire l'ipotesi che le modifiche alla disciplina di merito di alcune figure contrattuali contenute nel provvedimento

Olivero Ferraro

abbiano ripercussioni - indirettamente - su eventuali finanziamenti pubblici in essere in riferimento a tali figure.



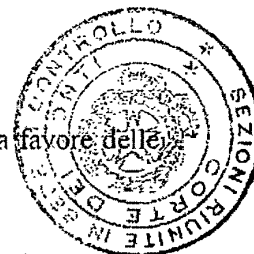
**Legge 23 maggio 2014, n. 80, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, recante misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015**

Il provvedimento, richiamato anche dal DEF 2014, che ne quantificava gli effetti sui saldi di contabilità nazionale, è volto essenzialmente a prevedere interventi per alleviare il disagio sociale legato alle emergenze abitative attraverso il raggiungimento di una serie di obiettivi, che vanno dallo sviluppo dell'edilizia residenziale sociale all'ampliamento dell'offerta di alloggi popolari e alla promozione dell'affitto a canone concordato.

E' prevista, quindi, una serie di interventi specifici, che, sulla base dell'apposito allegato alla Relazione tecnica aggiornata, determinano un saldo positivo pari a 50 milioni circa per ciascuno degli anni 2014 e 2015, avuto riguardo all'impatto sui saldi di contabilità nazionale: dal riepilogo si desume - secondo una metodologia che distingue gli effetti in riferimento alle entrate e alle spese - che il descritto risultato netto deriva da minori spese superiori alle minori entrate per i due anni considerati (nel 2016 il saldo è nullo). In termini di contabilità finanziaria il provvedimento è invece perfettamente compensato.

Tra gli interventi si segnalano in particolare, per dimensione, quelli relativi alla riduzione dell'aliquota della cedolare secca per contratti a canone concordato, nonché l'incremento del fondo inquilini morosi incolpevoli, l'istituzione del fondo per la concessione di contributi sui mutui ipotecari destinati all'acquisto di alloggi di proprietà, il piano di recupero di immobili e alloggi di edilizia residenziale pubblica, l'incremento per la dotazione del fondo di sostegno per accesso alle abitazioni in locazione e per l'EXPO di Milano. Tra le coperture si annoverano la riduzione del

*Primo*




fondo di politica economica (FISPE), nonché la riduzione dei contributi a favore delle imprese edilizie e del programma straordinario di edilizia agevolata.

Il provvedimento consta di 15 articoli e risulta arricchito di numerosi commi ed articoli approvati durante l'*iter* di conversione. In riferimento sia al testo iniziale che al passaggio alla seconda ed ultima lettura il Governo ha fornito le prescritte Relazioni tecniche.

Dal punto di vista dei profili di coerenza del testo con le prescrizioni della legge di contabilità si evidenziano fattispecie già riscontrate nel passato. In sintesi, esse attengono in particolar modo ad incertezze circa la valutazione della sussistenza o meno dell'impatto sulla cassa e dell'effettiva neutralità di alcune disposizioni, unitamente a profili di rinvio alla fonte secondaria a proposito della delicata fase della precisazione degli aspetti finanziari di alcune norme. Vengono altresì in rilievo le note problematiche in merito alla valutazione degli effetti indiretti nella composizione del quadro d'impatto della normativa. Considerazioni possono essere infine svolte sull'assenza di clausole di salvaguardia in caso di oneri solo valutati o stimati, per i quali non è previsto quindi un tetto massimo.

Nel dettaglio, per quanto concerne il tema degli effetti di cassa e pur tenendo conto dell'ammontare delle risorse coinvolto, va, ad esempio, menzionato l'art. 10, il cui comma 2 fa esplicito accenno all'accelerazione dell'utilizzo delle risorse in essere. Ma vengono in rilievo anche i commi 5, lettera d), e 5-bis del medesimo articolo, che prevedono numerosi interventi per alleviare il disagio abitativo, come la creazione di servizi e di quote di alloggi da destinare alla locazione temporanea: il Governo, nel corso del dibattito parlamentare, ha ribadito la natura esclusivamente ordinamentale della normativa, che non avrebbe dunque effetti di cassa. Va osservato al riguardo che è la stessa normativa a stanziare delle risorse per alcune di tali finalità (comma 10), le quali risorse a loro volta derivano da revoche di finanziamenti disposte già nel 2011 per interventi previsti nel Programma delle infrastrutture strategiche, ma per i quali non erano stati posti in essere i conseguenti atti amministrativi e le cui corrispondenti risorse finanziarie risultavano evidentemente non utilizzate. Lo stesso tipo di osservazione può essere svolto per l'art. 13, comma 4, che attribuisce al comune di Milano un contributo per il 2014, con aggravio del solo saldo netto da finanziare, essendo il contributo

Clara Fara

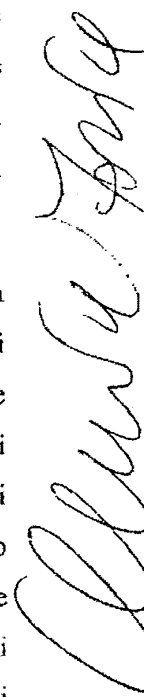


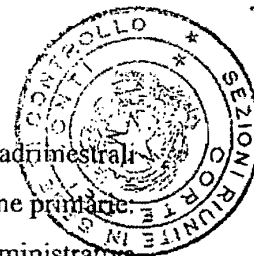
escluso dal patto di stabilità interno: tale circostanza non dovrebbe escludere un impatto sui saldi di cassa, almeno come valutazione *ex ante*. Va peraltro aggiunto che tale conclusione risulterebbe rafforzata dal fatto che la copertura deriva dall'utilizzo di una serie di stanziamenti in conto residui, la cui riassegnazione ad altre finalità dovrebbe presupporre che i corrispondenti stanziamenti di cassa siano di scarsa entità. Lo stesso Governo, per una fattispecie per molti versi assimilabile (relativa alla copertura degli oneri di cui all'art. 4, comma 4, mediante l'utilizzo di risorse non utilizzate), ha correttamente previsto la compensazione degli effetti sui saldi diversi da quelli di contabilità finanziaria.

Per quanto concerne poi la non completa esaustività delle informazioni fornite dalla Relazione tecnica, si può qui richiamare l'articolo 9, comma 2-*bis*, in base al quale si prevede l'applicazione della cedolare secca anche ai contratti di locazione stipulati nei comuni in emergenza per eventi calamitosi, con un onere permanente per la cui quantificazione non risultano precisate le determinanti.

Alcune clausole di neutralità non risulterebbero parimenti corredate da adeguata documentazione che ne attesti una ragionevole sostenibilità. Può essere il caso dei commi 2-*bis* e 2-*ter* dell'art. 7, con cui si modifica, in sostanza, la normativa della legge di stabilità 2014, in base alla quale le spese per acquisto di mobili ed elettrodomestici non possono essere superiori a quelle sostenute per i lavori di ristrutturazione ai fini della fruizione della detrazione IRPEF e si dispone che le detrazioni prescindono dall'importo delle spese sostenute per i lavori di ristrutturazione che fruiscono delle detrazioni medesime. La Relazione tecnica fa presente che non erano stati ascritti effetti di maggiore entrata alle norme modificate della legge di stabilità 2014, in quanto tali spese avrebbero dovuto aver luogo fino al 31 dicembre 2014 "e, pertanto, i relativi riflessi fiscali si avranno solo a partire dall'indicazione in sede di dichiarazione dei redditi per tali annualità".

Non è chiaro a tale ultimo riguardo il motivo della mancata previsione di effetti finanziari se essi si verificano in esercizi successivi per ragioni legate al meccanismo saldo-acconto quale presiede a molte fattispecie di carattere fiscale.





Perdura peraltro la tendenza - già segnalata in precedenti Relazioni trimestrali - a demandare ad atti secondari la definizione degli aspetti finanziari di norme primarie: è il caso ad esempio dell'art. 4, comma 3, che rimette alla sede amministrativa l'individuazione della cadenza temporale delle revoche di finanziamenti al fine di evitare effetti negativi sui saldi, con ciò delegificando l'individuazione degli esercizi in cui effettuare il recupero delle risorse e la relativa assegnazione a nuove finalità, ovvero dell'art. 8, in materia di riscatto a termine dell'alloggio sociale, il cui comma 4 prevede l'emanazione di un decreto ministeriale avente ad oggetto anche l'individuazione delle modalità di determinazione o di fruizione del credito d'imposta previsto. Indubbiamente, si tratta di materie di grande complessità tecnica.

Si segnalano altresì coperture di oneri correnti di carattere permanente a carico del fondo globale: è il caso degli articoli 9, comma 2-*quater*, e 9-*bis*, comma 3. Si ricorda al riguardo, in linea generale, che tale tipo di copertura - quella sul fondo globale - è la prima tra quelle consentite dalla legge di contabilità e che anzi, come è stato osservato nella precedente Relazione quadrimestrale, occorrerebbe riflettere sull'opportunità di farvi maggior ricorso in quanto la *ratio* di tale fondo attiene al rilevante ruolo di cerniera tra gli andamenti programmatici e quelli tendenziali a proposito della legislazione onerosa. Ma va altresì tenuto presente, in materia, che ricorrere a tale tipo di copertura per oneri correnti permanenti esige particolare ponderazione poiché rischia di irrigidire la struttura del bilancio degli anni a venire e quindi di privare quest'ultimo di quella flessibilità che ne consenta l'adattabilità a future esigenze di reperimento di risorse per rendere raggiungibili gli obiettivi di politica "fiscale", come dimostra anche lo sforzo in atto in tale direzione ad opera dello strumento costituito dalla razionalizzazione della spesa.

Sempre avuto riguardo agli aspetti metodologici in materia di contabilità pubblica, va segnalato altresì il caso di oneri costruiti con la tecnica della mera valutazione o previsione senza però il corredo della clausola di salvaguardia, prescritta dalla legge di contabilità proprio per evitare che si possano verificare discrepanze di segno negativo (ai fini della finanza pubblica) nell'attuazione nel corso del tempo delle varie norme con riferimento all'andamento tra oneri e coperture finanziarie: è il caso ad esempio del già citato art. 9, comma 2-*quater*.

Clemente Forte





Si ripropone, peraltro, un fenomeno già segnalato in precedenti Relazioni trimestrali e quadrimestrali, ossia il fatto che si continui a non ritenere indispensabile una clausola di salvaguardia quando l'onere consista in minori entrate, dal momento che essa sarebbe inefficace in quanto ogni eventuale disallineamento tra oneri e coperture potrebbe essere verificato solo negli esercizi finanziari successivi al suo manifestarsi. Un tale orientamento, come già rilevato nel recente passato, deve essere oggetto di un'attenta valutazione: sarebbe opportuno, nella sede della nuova legge di contabilità, disciplinare meglio la fattispecie per prevedere invece l'obbligatorietà della clausola di salvaguardia anche nel caso in esame, dal momento che la *ratio* di tale istituto è quella di impedire effetti negativi derivanti dalla discrasia tra oneri e coperture, a prescindere dalla relativa natura e nulla ostando l'eventuale differenza tra esercizi dovuta all'operare dei meccanismi saldo-acconto.

Va segnalato, infine, che l'art. 3, comma 1, lettera b), comma 2-*bis* aggiuntivo, prevede una nuova gestione fuori bilancio nel momento in cui l'ordinamento contempla, invece, numerose norme in virtù delle quali il fenomeno dovrebbe essere ricondotto alla normale operatività del bilancio ordinario: si tratta, infatti, di una modalità di gestione delle risorse pubbliche che, seppur giustificata in astratto da esigenze di speditezza, non appare però improntata ai medesimi requisiti di trasparenza cui risponde l'ordinaria gestione di bilancio, fermo restando che, se quest'ultima non appare adeguata alle necessità di un'efficiente gestione della spesa, dovrebbe essere la nuova legge di contabilità (ovvero l'esercizio delle deleghe in essere) a dover risolvere il problema.

*Alcide Debonis*

**Legge 30 maggio 2014, n. 81, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, recante disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari**

Si tratta di un provvedimento di portata limitata, inteso essenzialmente a prorogare di un anno il termine per la chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari. L'onere è stato quantificato dalla Relazione tecnica, aggiornata nel passaggio



parlamentare dalla prima alla seconda lettura. La copertura insiste su un fondo che è poi confluito nel Fondo sanitario nazionale e che non è stato ancora ripartito; con la conseguenza, sulla base della Relazione tecnica, che la copertura definitiva può essere assicurata mediante riduzione del Fondo sanitario: al riguardo, si rileva che solo l'esiguità dell'onere può ritenere soddisfacente tale soluzione di copertura.

Rimane, peraltro, non chiarita la sostenibilità delle clausole di neutralità riferite a due emendamenti approvati nel corso della prima lettura, i quali dispongono, per un verso (art. 1, comma 1-bis, lettera a)), l'organizzazione di corsi da parte delle Regioni per la formazione di operatori nella materia della progettazione ed organizzazione di percorsi terapeutico-riabilitativi e, per altro verso (art. 1, comma 2-bis), l'attivazione presso il Ministero della salute di un organismo di coordinamento per il superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari al fine di esercitare funzioni di monitoraggio e di coordinamento delle iniziative assunte per garantire il completamento del processo di superamento di tali ospedali.


**Legge 5 giugno 2014, n. 87, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 aprile 2014, n. 58, recante misure urgenti per garantire il regolare svolgimento del servizio scolastico**

Il provvedimento è inteso a rendere regolare lo svolgimento del servizio scolastico e consta di due articoli, di cui il primo reca disposizioni per il rinnovo del concorso per dirigente scolastico ed il secondo contempla disposizioni sull'affidamento dei servizi di pulizia negli istituti scolastici.

In prima lettura sono stati approvati numerosi emendamenti, per i quali, così come sul testo iniziale, il Governo ha fornito la prescritta documentazione.

Per quanto concerne in particolare l'art.1, che consente ai dirigenti scolastici in servizio di continuare a svolgere le funzioni dirigenziali in via transitoria, essendo stata annullata in sede giurisdizionale la procedura concorsuale per la quale essi erano stati

*Alcanta*



dichiarati vincitori, va ricordato che è stata dimostrata la sostenibilità dell'assunto del non peggioramento della spesa a legislazione vigente, anche in riferimento alla proroga fino al termine dell'anno scolastico, se quest'ultimo è già iniziato all'atto del completamento della nuova procedura concorsuale. Le altre modifiche, sempre in riferimento all'art. 1, non sembrano comportare problemi finanziari.

*Idem* per l'art. 2, alla cui versione originaria egualmente sono stati approvati emendamenti. E' stato chiarito, anche dalla documentazione proposta, che l'effetto della normativa è di consentire l'acquisto dei servizi di pulizia, per le Regioni per le quali ancora non è disponibile la convenzione Consip, alle medesime condizioni di tale convenzione utilizzando il limite delle risorse a disposizione. Il Governo ha chiarito poi, durante l'esame parlamentare in riferimento agli interventi per il decoro degli edifici scolastici, che si tratta di utilizzare risorse già stanziata e ancora non utilizzate per l'edilizia scolastica sulla base di apposita delibera del CIPE.

**Legge 23 giugno 2014, n. 89, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Deleghe al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria**

Il provvedimento d'urgenza prevede misure di sviluppo di carattere fiscale e d'ulteriore intervento per il pagamento dei debiti pregressi delle pubbliche amministrazioni, unitamente alle relative coperture finanziarie. Sono previste norme anche in altre materie, come l'edilizia scolastica e la proroga di deleghe, quest'ultima inserita naturalmente nel disegno di legge di conversione. Il testo risulta corredato di Relazione tecnica in riferimento sia alla versione iniziale che al maxiemendamento approvato al termine dell'esame in prima lettura, confermato poi dalla seconda lettura.

Sulla base dei dati riassunti nella Relazione tecnica aggiornata, si registra un impatto negativo sul saldo netto da finanziare a seguito degli interventi finanziari

*Handwritten signature: Claudia Fadda*




concentrati nel titolo III (pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni) in riferimento alle maggiori occorrenze relative a tale pagamento (art. 31-36) nonché ad altri interventi (come l'istituzione di un Fondo di riserva per le garanzie dello Stato, di cui all'art. 37, e la ristrutturazione del debito regionale, di cui all'art. 45). Tale impatto, pur rimanendo negativo, si riduce per quanto concerne il fabbisogno e si azzerava per l'indebitamento netto, sulla base dei parametri che presiedono alla costruzione dei diversi saldi (anche per il diverso impatto delle singole norme) e in particolare di quello di contabilità nazionale, in relazione al quale, si rammenta, vengono tra l'altro escluse le operazioni di carattere finanziario.


Si ricorda che il Documento di economia e finanza dell'aprile scorso riportava una quantificazione dell'impatto del provvedimento sulle singole principali variabili macroeconomiche (tavola III.8) partitamente in riferimento al tipo di intervento, dall'aumento delle detrazioni IRPEF sui redditi da lavoro dipendente (art. 1) alla riduzione dell'IRAP (art. 2), alla revisione sulla tassazione delle rendite finanziarie (art. 3 e 4) e, infine, alla cd. "spending review" (Titolo II, relativo ai risparmi e all'efficienza della spesa pubblica). La Nota di aggiornamento al predetto DEF fa presente al riguardo che, all'interno della revisione delle previsioni rispetto al DEF di aprile e a differenza degli altri fattori di revisione, la stima riferita al decreto in esame, per i suoi effetti sul quadro macroeconomico, "porterebbe a rivedere verso l'alto le stime di crescita", pur precisando che il "provvedimento, pur pienamente operativo a partire dalla seconda metà del 2014, presenta un valore positivo soltanto nel 2015" e che, comunque, "la perdurante incertezza" ha "modificato i comportamenti di imprese e famiglie riducendone la propensione all'investimento e al consumo".

Al netto delle descritte operazioni di carattere finanziario, sulla base della documentazione presentata dal Governo (varie Relazioni tecniche aggiornate e apposito Documento di sintesi pubblicato lo scorso settembre), sotto il profilo della contabilità nazionale il provvedimento essenzialmente prevede oneri composti quasi sempre (con l'esclusione del 2015) da maggiori spese (alla luce anche dei criteri di contabilizzazione utilizzati), di carattere quasi esclusivamente corrente.

Documenti



... Gli interventi complessivi sono pari a 7,6 miliardi nel primo anno, per stabilizzarsi intorno ai 6 miliardi negli anni successivi, con un riduzione nel 2018 a poco meno di 4 miliardi.



Le finalità principali perseguite hanno riguardato la riduzione del cuneo fiscale nel 2014 (che assorbe quasi il 90 per cento delle risorse del primo anno), la parziale copertura della relativa proroga negli anni a venire e la riduzione dell'aliquota IRAP (le quali assorbono quasi tutte le risorse degli anni successivi), nonché il finanziamento dei maggiori interessi per le nuove emissioni di debito pubblico, l'edilizia scolastica e le micro-piccole imprese.

Le relative coperture finanziarie, con un saldo sostanzialmente nullo, provengono, quasi in tutti gli esercizi (con l'eccezione del 2015), da maggiori entrate più che da riduzioni di spese, queste ultime quasi esclusivamente concentrate sul lato corrente. Nel 2018 il peso delle maggiori entrate sulle coperture è assolutamente preponderante (86%).

Le fonti principali di compensazione riguardano, sotto il profilo delle entrate, il gettito dell'imposta sostitutiva riferita alle quote della Banca d'Italia (2014), la contabilizzazione dei proventi derivanti dalla lotta all'evasione, la riduzione delle agevolazioni nell'agricoltura, il maggior gettito derivante dall'innalzamento delle aliquote sulle rendite finanziarie, l'anticipo d'imposta sostitutiva per la rivalutazione dei beni d'impresa (per il 2014, con effetti negativi naturalmente negli anni successivi) e, infine, la maggior IVA per pagamento dei debiti pregressi delle pubbliche amministrazioni.

Sotto il profilo delle coperture consistenti in minori spese (correnti), si annoverano *in primis* i risparmi derivanti dalla razionalizzazione della spesa pubblica e segnatamente nel comparto dei consumi intermedi, come risultato di varie disposizioni, tra cui la rinegoziazione dei contratti di fornitura, l'ampliamento del ricorso a strumenti centralizzati degli acquisti rafforzando le centrali di committenza e l'implementazione di strumenti di controllo. Un ulteriore contributo proviene dalla riorganizzazione dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio nonché dalla riduzione dei programmi di spesa relativi agli investimenti pluriennali per la difesa nazionale. Vengono altresì





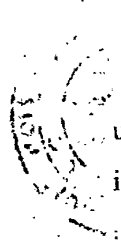
considerati i risparmi connessi alla revisione dei tassi per la remunerazione dei conti di tesoreria e alla riduzione delle provvigioni di collocamento dei titoli di Stato, nonché al finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo e alla razionalizzazione anche delle società a totale partecipazione ovvero controllo (direttamente o indirettamente) da parte dello Stato.

Le singole misure più rilevanti dal punto di vista dell'effetto oneroso o di copertura forniscono l'occasione per alcune considerazioni che attengono ai profili della presente Relazione, tenuto al riguardo conto, in linea generale, che - come conferma costantemente la stessa giurisprudenza costituzionale - il principio di base in materia richiede che oneri e coperture debbono essere previsti *ex ante* e presentare, il più possibile ragionevolmente, lo stesso grado di certezza. Si può assumere che tali principi, espressi in riferimento al precedente comma quarto dell'art. 81 Cost., si possono ritenere confermati in riferimento al nuovo terzo comma del medesimo articolo, che ha riprodotto l'obbligo di copertura finanziaria in riferimento alle leggi.

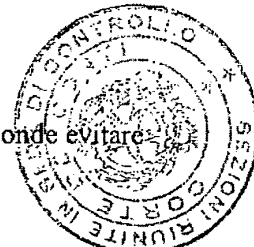
Da questo punto di vista va ricordato anzitutto che il testo non presenta clausole di salvaguardia (se non per quanto concerne l'effetto indiretto in termini di maggiori entrate IVA, quantificato in 650 milioni dall'art. 50, comma 11). Una tale scelta del Governo ha trovato giustificazione, sulla base delle dichiarazioni da esso rese in Parlamento, "anche in considerazione della necessità che i decreti attuativi provvedano garantendo l'equilibrio finanziario di ciascuna specifica azione". Si tratta di un'affermazione che va valutata alla luce del fatto che è nella sede legislativa che vanno definiti gli aspetti finanziari delle norme; si ricorda comunque la tendenza - già segnalata nel recente passato nonché nella presente Relazione - volta sempre di più a trasferire alle fasi dell'attuazione e della gestione la calibratura di un rapporto più preciso tra oneri e coperture. Anche i relativi aspetti in termini di evoluzione dei rapporti tra i poteri dello Stato sono stati segnalati nel recente passato.

Inoltre, come riconosciuto già nella stessa sede parlamentare e pur alla luce dell'abbondante documentazione fornita dal Governo, un ulteriore profilo metodologico che il provvedimento pone, con implicazioni anche ai fini della futura legge di contabilità, riguarda l'esigenza che, anche in base al riferimento ai saldi strutturali di cui al nuovo quadro costituzionale, siano chiare, per singola legge, le partite che subiscono

*Cludio F...*



una diversa valutazione nel passaggio dai saldi nominali a quelli strutturali, onde evitare il pericolo che sui secondi si registrino solo gli effetti degli oneri.



In linea generale, non va dimenticato che l'avvenuta esplicitazione in Costituzione di obiettivi in termini di saldi finisce con il determinare un collegamento anche formale tra gli effetti finanziari della legislazione ordinaria e gli obiettivi di politica "fiscale", ora suggellati nella nuova Costituzione (articoli 81 e 97), risolvendo in tal modo - si può assumere - l'antica dialettica interpretativa tra una visione "procedurale" e una versione "sostanzialista" dell'obbligo di copertura finanziaria.

Va aggiunto peraltro che ulteriore circostanza di fondamentale importanza in materia è costituita dal fatto che i saldi di bilancio fissati come obiettivi in Costituzione - e che pertanto costituiscono anche parametri di legittimità ai fini della stessa giurisprudenza costituzionale - si riferiscono alla versione "strutturale", sulla base della definizione che lo stesso secondo nuovo comma dell'art. 81 Cost. provvede a fornire e quale risulta peraltro dalla normativa comunitaria di supporto.

Questa seconda circostanza - l'avvenuta assunzione cioè a parametro costituzionale di saldi di bilancio nella versione "strutturale" - consente di ritenere altamente opportuno, dunque, se non necessario, che in futuro sia sempre possibile ricostruire - per tutte le leggi e non solo per quelle più rilevanti sul piano quantitativo - l'impatto complessivo della singola disposizione non solo su tutti i saldi nominali (la cui assoluta rilevanza permane, peraltro, in tutta la propria evidenza, anche in quanto essi debbono continuare ad essere parametrati ai vincoli derivanti dalla normativa comunitaria), ma anche sul saldo strutturale. Lo stesso citato Documento del Ministero dell'economia e delle finanze del settembre scorso ed avente ad oggetto l'esplicitazione degli effetti finanziari del decreto in esame non ne rappresenta l'impatto se non sui saldi nominali.

Un ulteriore elemento di riflessione, messo peraltro in luce nel corso del dibattito in Parlamento e che impone considerazioni di carattere metodologico anche di natura prospettica, è riferito alle conseguenze dell'incertezza (in alcuni casi) circa le modalità di contabilizzazione di alcune partite ai fini della contabilità nazionale e comunque delle difformità da questo punto di vista rispetto alle analoghe valutazioni riferite ai saldi di

*Forse*  
*Alvina*



competenza finanziaria. E' il caso, ad esempio - come era stato già preannunciato nella precedente Relazione quadrimestrale riferita al periodo gennaio-aprile 2014 - dello stesso art. 1 del decreto-legge, già citato, concernente la riduzione del cuneo fiscale dei lavoratori dipendenti ed assimilati, a proposito del quale la Relazione tecnica aveva fatto presente che, ai fini della costruzione dell'impatto sull'indebitamento netto, trattandosi di una fattispecie particolare, la classificazione definitiva verrà stabilita dall'Istat sulla base delle regole del SEC 2010, non potendosi "escludere", però, "che una parte degli sgravi possa essere contabilizzata dal lato della spesa (trasferimenti alle famiglie) alla stregua di altri crediti d'imposta". La circostanza è stata peraltro confermata dal Governo nel corso della medesima discussione parlamentare, ancorché limitatamente alla parte d'intervento riguardante il beneficio ai soggetti parzialmente incapienti, laddove è stato sottolineato come tale evenienza sia da considerarsi "molto opinabile", ritenendosi "necessario che Eurostat utilizzi un parametro di valutazione più realistico, classificando l'agevolazione fiscale come minor gettito" (tra l'altro, nel ricalcolo da parte dell'ISTAT del 9 settembre scorso del PIL per l'anno 2011 sulla base delle nuove regole europee - SEC 2010 - e delle innovazioni introdotte, sono contenute indicazioni in tal senso, così come nel già richiamato documento del Ministero dell'economia e delle Finanze che riepiloga gli effetti del decreto-legge in discussione).

La questione della contabilizzazione rileva - ai fini del profilo della Relazione quadrimestrale - tenuto conto della valenza, con il nuovo quadro costituzionale, così come interpretato dalla legge cd. "rinforzata" n. 243 del 2012, del parametro previsto dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, art. 5, comma 1, lettera e), relativo all'"introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica".

La norma appare di rilievo in quanto tale non solo da assegnare un'evidenza autonoma ed un suggello formale alla cd. "regola sulla spesa" (art. 5 della legge cd. "rinforzata" n. 243 del 2012), derivante anch'essa dalla normativa comunitaria di riferimento, ma anche da esplicitarne il carattere strumentale rispetto ai due obiettivi di merito che trovano ora formalizzazione nel nuovo quadro costituzionale, relativi tanto agli equilibri di bilancio quanto alla sostenibilità del debito delle pubbliche

*Chiara Forte*

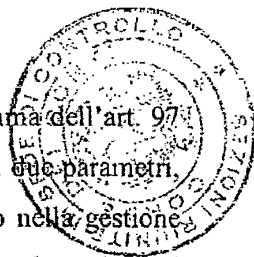


amministrazioni, secondo quanto esplicitamente previsto dal primo comma dell'art. 97 della Costituzione. Non sembra inutile aggiungere che la funzione di tali due parametri, oltre ad essere quella di individuare ed assegnare due vincoli di merito nella gestione della politica "fiscale" nel nostro Paese, è anche quella di rappresentare due criteri di valutazione della legittimità delle varie norme che danno corpo alla politica finanziaria perseguita.

Sempre circa la cd. "regola della spesa" appare opportuno ricordare, *ad adiuvandum*, che l'art. 5, citato, della citata legge cd. "rinforzata", oltre a disciplinare espressamente ed in dettaglio la materia, dispone, al comma 3, l'obbligo di correzione al superamento di detto limite, se tale da non assicurare il conseguimento degli obiettivi programmatici. Tutto ciò dal punto di vista della gestione della politica "fiscale".

Tenuto conto, dunque, dei profili di natura giuridica (in termini di legittimità, quindi) connessi in generale alla valenza di tutti i vincoli, i limiti e i parametri previsti ora ai vari livelli sia della stessa Costituzione, sia della richiamata legge costituzionale, sia, ancora, della citata legge cd. "rinforzata", va messa in luce tutta la particolare complessità e delicatezza di un'esatta soluzione dei profili di contabilizzazione delle varie partite e delle conseguenze degli aspetti strutturali con cui vengono valutati gli impatti di una singola norma sui vari saldi di finanza pubblica: in alcuni casi infatti, come dimostra la regola in discussione sul limite della spesa, da un punto di vista giuridico appare difficile sfuggire alle conseguenze dell'eventuale suo superamento ai fini dei giudizi di legittimità, oltre che circa la necessità di attivare o meno politiche di recupero, come prevede l'ordinamento.

Il tutto è reso più complesso dal fatto che una norma può - per meri problemi classificatori - produrre impatti differenziati sui vari aggregati dei saldi di finanza pubblica, sicché in generale si potrebbe determinare una situazione in cui, ad esempio, la regola della spesa risulta disapplicata ai fini di un saldo ed il contrario ai fini di un altro saldo. Va al riguardo ricordato comunque, che tutti i riferimenti della nuova normativa al triplice livello menzionato (costituzionale, legge costituzionale e legge cd. "rinforzata") vanno intesi in termini di saldi di contabilità nazionale; va valutata dunque la modifica di contabilizzazione della disposizione di cui all'art. 1 del decreto in



*Il punto forza*



discussione rispetto ai limiti della spesa delle pubbliche amministrazioni fissati nei documenti programmatici.

La riflessione più di fondo richiamata anche dalle vicende ora evocate riguarda la necessità che il sistema si doti di un accresciuto strumentario anzitutto concettuale, per cogliere le interrelazioni tra i fenomeni economico-finanziari e le relative ricadute sul piano giuridico, tenuto conto che la legislazione ordinamentale varata a partire dal 2012 suggella obiettivi e vincoli la cui violazione finisce con l'avere risvolti sul piano non solo della coerenza della politica "fiscale", ma anche in termini di stretta legittimità.

Tra l'altro, dalle richiamate affermazioni del Governo in Parlamento sul medesimo tema della regola della spesa connessa alle diverse contabilizzazioni delle varie partite si evince un'ulteriore indicazione sul piano della tecnica contabile: il fatto, cioè, che il bilancio non sia stato ancora suddiviso tra gli obiettivi di entrata e di spesa, ma che "siamo ormai prossimi all'applicazione di tale principio", il che renderebbe più facilmente comprensibile il rispetto della regola. Dipenderà dunque dalla struttura dei documenti di cui alla sessione di bilancio 2015 verificare se e in quale misura tale ultima indicazione avrà trovato seguito.

Per quanto riguarda gli aspetti più precipui riferiti alla quantificazione degli oneri e alla copertura finanziaria concernenti singole norme, forniscono in particolare l'opportunità di considerazioni gli articoli 3 e 4 (disposizioni in materia di redditi di natura finanziaria), 7 (destinazione dei proventi della lotta all'evasione fiscale), 8 (trasparenza e razionalizzazione della spesa per beni e servizi), 16 (riorganizzazione dei ministeri), 22 (riduzione delle spese fiscali) e 50 (disposizioni finanziarie).

In riferimento agli articoli 3 e 4, concernenti la maggiore tassazione sui redditi da capitale, il cui maggior gettito entra nella composizione delle coperture degli oneri, il Governo, nell'ammettere l'aleatorietà delle valutazioni concernenti in generale il comportamento dei risparmiatori, ha giudicato tuttavia improbabile un ventilato "effetto-sostituzione" "tenuto conto della differenza di rendimento, sempre più destinata ad accentuarsi, tra le azioni e le obbligazioni, da un lato, e i titoli di Stato dall'altro, questi ultimi divenuti meno appetibili in seguito al costante, progressivo calo dello *spread*". Il che appare un'ipotesi ragionevole, almeno *ex ante*, anche se va pur sempre

Clara Forte

considerato che il notevole gettito previsto, nella fattispecie, a copertura anche per gli anni successivi al primo, probabilmente avrebbe consigliato di valutare l'opportunità dell'inserimento di una qualche clausola di salvaguardia.



Per quanto concerne poi il comma 11 dell'art. 4, che fissa l'obbligo del versamento dell'intero importo nel 2014 (invece che in tre annualità) dell'imposta sostitutiva sulla rivalutazione dei beni aziendali, avrebbe meritato probabilmente maggior approfondimento la tesi sostenuta dal Governo (a conferma della costanza dell'importo stimato nonostante la modifica dei tempi di versamento), secondo la quale si è "ritenuto che la mera variazione della tempistica...di per sé non fosse motivo sufficiente, nella gran parte dei casi, a modificare in senso riduttivo o addirittura a cancellare completamente un piano aziendale volto a adeguare in bilancio il valore di *assets* aziendali sfruttando una finestra di opportunità fornita dal Fisco...".

In merito all'art. 7, in virtù del quale il provvedimento inserisce nel quadro delle coperture una componente strutturale di maggiori entrate (pari a 300 milioni annui dal 2014) derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale, il Governo ha confermato l'avvenuta acquisizione dell'importo (alla data di emanazione del decreto-legge) calcolata a suo tempo "prudenzialmente" tra le varie ipotesi: la Nota di aggiornamento dà conto del fatto che, nell'ambito della riformulazione delle previsioni in tema di incassi derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale, è stata introdotta una variazione di bilancio con atto amministrativo per l'importo di 300 milioni, a seguito dell'attuazione della norma in esame.

Si ricorda in merito che, pur potendosi ritenere plausibile il percorso valutativo seguito, nonostante che la stima delle maggiori entrate - e ancor più della relativa componente strutturale - presenti elementi di certezza relativa, proprio per questi motivi la legge di contabilità si esprime in senso contrario (art. 17 della legge n. 196 del 2009) nei confronti della possibilità di utilizzare a copertura maggiori entrate a legislazione vigente, vietandola sia esplicitamente (comma 1-*bis*) sia implicitamente nel momento in cui si ancorano le nuove o maggiori entrate, ai fini della copertura di oneri, a modificazioni legislative intervenute in tal senso (comma 1, lettera c)).

*Handwritten signature: Riccardo Formica*



L'art. 8 va parimenti segnalato per gli aspetti qui di rilievo. Anzitutto, va menzionato il comma 4, che fornisce 2,1 miliardi (dal 2014) a copertura degli oneri in conseguenza della riduzione dei beni e servizi. Il Governo ha chiarito che l'attendibilità e la plausibilità della misura, per le amministrazioni centrali dello Stato, si evince dal criterio seguito nella ripartizione del taglio degli stanziamenti di ciascuna amministrazione, in maniera inversamente proporzionale, cioè, alla quota di ricorso attuale alle convenzioni Consip, nonché sulla base di altri fattori, come, ad esempio, "l'incidenza dei contratti in scadenza o in situazione non regolare in ciascuna amministrazione", sicché l'"effettivo margine di efficientamento" potrà "puntualmente essere valutato in un apposito dPCM per la definizione delle riduzioni di spesa per ciascuna amministrazione interessata".

Tenuto conto dell'entità dell'apporto di risorse e pur considerando che si procede, in base all'art. 50, comma 1, all'accantonamento e alla dichiarazione d'indisponibilità di somme pari a 200 milioni per il 2014 e a 300 milioni a decorrere dal 2015, ciò nondimeno va rilevato che su tale modalità di copertura la Corte si è pronunciata in precedenti Relazioni trimestrali sottolineando la delicatezza del giudizio di piena sostenibilità, a proposito della riduzione degli stanziamenti della categoria per consumi intermedi. Tale giudizio è legato tra l'altro a motivi che attengono alla funzionalità delle amministrazioni dopo ripetuti interventi in tal senso e al pericolo 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 (anche se, proprio a tale ultimo riguardo, l'art. 50, comma 2, di copertura finanziaria, finalizza la possibilità di apportare variazioni compensative allo scopo di "evitare la formazione di debiti fuori bilancio", oltre che favorire la razionalizzazione della spesa, secondo quanto confermato dallo stesso Governo).

In merito, la Nota di aggiornamento al DEF 2014 dà conto del fatto che "è proseguito il processo di revisione ed efficientamento della spesa pubblica", anche tenendo conto di altri provvedimenti (tra cui, citato, il decreto-legge n. 90, al cui commento si fa qui rinvio).

Si tratta comunque, complessivamente, di una modalità di copertura che merita un più che attento monitoraggio sugli effettivi impatti sui tre saldi, come la Corte ha rilevato più volte nel recente passato.

Uberta Forte

Sempre l'art. 8 richiede poi una considerazione in riferimento al comma 8, lettera a), che concede la facoltà alle amministrazioni pubbliche di ridurre gli importi dei contratti in essere. Al riguardo, il Governo ha fatto presente che gli effetti di risparmio ammessi alle misure sembrerebbero prescindere da "possibili meccanismi di contenimento da cui possano derivare nuovi o maggiori oneri di spesa per le PA", il che non sembra costituire una valutazione supportata da motivazioni circostanziate.

Per altro verso va poi osservato che, pur nella consapevolezza della difficoltà di individuare in legge tutte le specifiche autorizzazioni di spesa oggetto di riduzione ad opera del previsto dPCM, il rinvio ad una sede subprimaria dell'incisione degli effetti di una legge non può che richiamare, anche in questo caso, la tendenza - su cui sono state già più volte espresse perplessità e che già risulta in atto da qualche tempo - a privare lo strumento legislativo primario del compito di definire compiutamente la decisione, lasciando dunque, in tal ipotesi, all'azione amministrativa solo le conseguenti variazioni contabili. Il completamento ad opera di una fonte subprimaria di una norma legislativa di copertura dovrebbe limitarsi esclusivamente a profili di ordine squisitamente tecnico, da rimettere dunque a strumenti "flessibili", qual è la normazione secondaria. Ciò anche in coerenza con la più recente giurisprudenza costituzionale.

Questo tipo di considerazioni può essere esteso a norme similari, come ad esempio l'art. 22, comma 2, in materia di IMU per i terreni agricoli ricadenti in aree montane o di collina, per i cui effetti in termini di maggiori entrate, quantificati in 350 milioni annui a partire dal 2014, il Governo ha sostenuto che "alcuna valutazione puntuale può essere eseguita in assenza del decreto che darà attuazione alla disposizione in esame". Anche in questo caso, la complessità tecnica della materia non sembrerebbe giustificare la latitudine del rinvio alla fonte secondaria.

Valutazioni non dissimili possono essere poi svolte per quanto concerne l'art. 16, che, per la parte relativa ai risparmi della Presidenza del Consiglio (commi 1-2), trae motivazioni, a sostegno della sostenibilità dei risparmi stimati e pur considerandosi il relativo carattere aggiuntivo rispetto alla legislazione vigente, dal fatto di incidere, secondo il Governo, "in misura maggiore sulle attività già programmate e in avanzata fase di realizzazione che presentano un più ravvicinato profilo di utilizzo delle risorse disponibili".



*Handwritten signature*




Lo stesso art 38-bis utilizza a copertura entrate non ancora riassegnate ai pertinenti capitoli sulla base di un assunto implicito, secondo cui vi possono essere partite giacenti in un regime non meglio definito, ma che sembrano sospese (si tratta delle entrate derivanti da sanzioni inflitte dall'Autorità garante della concorrenza e dei mercati, che vengono assegnate ad un apposito fondo per iniziative a vantaggio dei consumatori).

Per quanto concerne il citato titolo III, relativo ad operazioni di carattere finanziario, per i profili qui prioritariamente considerati va considerata anzitutto la copertura per 650 milioni generata dai maggiori pagamenti dei debiti delle pubbliche amministrazioni (quantificati in 5 miliardi) come effetto indiretto in termini di IVA, disciplinata al già richiamato art. 50, comma 11, che prevede anche una clausola di salvaguardia, consistente nell'aumento delle accise, da decidere entro il 30 settembre. Poiché la clausola non risulta essere stata esercitata a tale data, è da presumere dunque che il Governo ritiene sostenibile tale previsione di effetto indiretto.

Al riguardo, merita di essere ricordato che nei precedenti casi di utilizzo di tale modalità di copertura, riferiti ai decreti-legge n. 35 e n. 102 del 2013, sono state già svolte considerazioni di carattere metodologico che non possono che essere qui ribadite. La stessa Commissione bilancio del Senato della Repubblica, nel giudicare opportuna una clausola di salvaguardia, tenuto conto del precedente relativo al 2013 (quando essa fu esercitata tenuto conto di un gettito inferiore alle previsioni), ha sottolineato, nel proprio parere, la necessità di un attento monitoraggio, almeno bimestrale, sull'implementazione delle norme in questione a garanzia dell'effettiva copertura del provvedimento, nonostante che il Governo medesimo abbia invitato a considerare che il dato dell'anno 2013 si riferiva ad un programma introdotto in corso d'anno e avviatosi concretamente con una certa lentezza, cosicché fosse lecito attendersi il riversamento di una parte dei benefici in termini di gettito IVA sull'anno finanziario 2014. Considerazioni, queste, ribadite sempre dal Governo a giugno, nel corso del dibattito parlamentare in seconda lettura, trattandosi "di una procedura già collaudata che consentirà una maggiore tempestività nell'erogazione delle risorse e dei conseguenti pagamenti e relativi ritorni in termini di maggiori entrate".

La questione va ora vista sotto il profilo dell'affermazione contenuta nella Nota di aggiornamento al DEF, secondo cui, rispetto ai provvedimenti allora incorporati nei

Delia Forte



“tendenziali”, rilevante è la stima verso il basso degli effetti delle misure già in essere al momento dell’approvazione del DEF stesso, attribuibile a due componenti di cui la prima, qui considerata, è collegata al pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni, il cui profilo è risultato più graduale, con la conseguenza che lo stimolo espansivo stimato risulta meno immediato e più spalmato nel tempo e dovendosi, dunque, ritenere che se ne sia sovrastimato l’impatto sugli investimenti privati. Sarebbe stato utile chiarire anche gli effetti di ciò sul gettito IVA.

Più in generale, sull’incremento delle dotazioni per il pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni valgono le considerazioni già svolte in riferimento ai decreti legge n. 35 e 102 del 2013, alle cui Relazioni trimestrali si fa rinvio, essendo sostanzialmente identiche le modalità tecniche di impatto sui saldi di finanza pubblica attraverso un incremento del saldo netto da finanziare e del limite massimo del ricorso al mercato, con conseguente maggior importo di emissione di debito. Va segnalato, comunque, che il Governo ha fatto presente, in riferimento agli enti territoriali, che “la finalizzazione della liquidità non necessariamente privilegia la spesa corrente a discapito di quella capitale”, il che però lascia irrisolto il problema dell’impatto delle misure in esame sull’indebitamento netto, da escludere solo se si tratta di far fronte a debiti di natura corrente.

Merita poi una segnalazione anche la garanzia, sempre fornita dal Governo, secondo cui, se, in connessione alla maggior richiesta di spazi finanziari sul patto di stabilità interno, si determineranno condizioni di allentamento di tale patto, ciò sarà possibile “solo previa individuazione di apposita copertura finanziaria”.

Sempre nell’ambito del titolo III una particolarità va segnalata in riferimento all’art.45, riguardante la ristrutturazione del debito delle Regioni mediante la sostituzione, in sostanza, di quello verso il mercato con un debito verso il Tesoro, il che registra un impatto sul saldo netto da finanziare e sull’ammontare massimo di emissione di titoli di Stato. L’intervento, nella sua innovatività, appare di indubbio rilievo anche per i relativi risvolti di carattere metodologico-istituzionale, per alcuni aspetti di carattere generale che vanno al di là delle singole fattispecie normative esaminate e sono da correlare allo stesso nuovo contesto costituzionale quale si è determinato a partire dall’inizio dell’anno, tema, questo, su cui la Corte intende offrire le proprie considerazioni *in progress*.

*Alleanza Popolare*




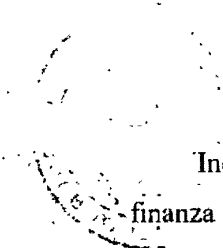
Va considerato infatti che il motivo ispiratore della riforma costituzionale del 2012 è costituito dal recepimento della normativa comunitaria in materia di finanze pubblica e segnatamente del cd. *Fiscal Compact*. Detta normativa si riferisce all'aggregato delle pubbliche amministrazioni. Ciò che rileva infatti è la riduzione dell'assorbimento di risorse da parte dell'operatore pubblico sia ripristinando una situazione di equilibrio (pareggio) sia riducendo l'ammontare di risorse intermedie (limite di spesa), il tutto anche in vista di una progressiva, maggiore sostenibilità del debito pubblico.

E' in questa chiave che vanno letti i riferimenti all'aggregato Stato (es. comma primo dell'art. 81), in un contesto di richiamo alla nozione delle pubbliche amministrazioni che ricorre sia al sesto comma dell'art. 81 che al primo comma dell'art. 97. E' in tale prospettiva che vanno interpretati anche i commi del precedente art. 81 riprodotti nella nuova formulazione, ossia essenzialmente i principi dell'annualità del bilancio, dell'esercizio provvisorio e della copertura finanziaria delle leggi. Si può assumere dunque che tali concetti si riferiscano a tutti gli enti delle pubbliche amministrazioni, naturalmente in quanto applicabili.

Sul versante precipuo delle coperture tale nuovo quadro interpretativo può avere delle implicazioni su cui è necessaria una riflessione. Già ora l'obbligo di compensazione vale anche per l'aggregato più ampio, come dimostrano i continui casi in cui il Governo presenta norme di pareggio degli effetti sui saldi diversi da quello di contabilità finanziaria, di cui si hanno esempi anche nelle leggi esaminate dalla presente Relazione. Il problema, in parte nuovo, può riguardare l'obbligo di compensare o meno quando a parità di saldo complessivo al suo interno si determinano avanzi ovvero disavanzi, senza dunque partite compensative che ricostituiscono il saldo invariato per sottosettore. In tali casi appare sicuramente consigliabile ed ispirato al principio della prudenza continuare a ritenere che i flussi generati da una norma debbano essere compensati per singolo sottosettore, al fine di garantire una necessaria responsabilizzazione nelle scelte e rispettare la stessa autonomia dei vari livelli istituzionali in conformità al quadro costituzionale in vigore e segnatamente dei principi contenuti nell'art. 119 Cost..

Clara Fara





Inoltre, va notato che, in base all'impostazione del Documento di economia e finanza dell'aprile scorso, oltre al pagamento dei debiti pregressi delle pubbliche amministrazioni, anche le operazioni di ristrutturazione del debito regionale, assistite dallo Stato, tali da "consentire alle Regioni di modificare il profilo temporale degli oneri per il rimborso dei debiti", rientrano - secondo il Governo - nelle "condizioni eccezionali che, alla luce dell'art. 6 della legge n. 243 del 2012, consentono per il 2014 uno scostamento temporaneo dagli obiettivi programmatici". Ciò induce ad una riflessione relativa alla circostanza per cui, nell'evoluzione dell'interpretazione e della prassi attuativa quali iniziano cautamente a delinarsi in riferimento al nuovo combinato disposto tra il primo e il secondo comma dell'art. 81 Cost., l'ampiezza degli eventi che vengono (e verranno) sussunti sotto la denominazione di "evento eccezionale" (alla luce del relativo presupposto consistente nell'avvenuta cristallizzazione in Costituzione di obiettivi di finanza pubblica impostati in termini di saldi strutturali, come prima rilevato) determina (e determinerà) la misura della concreta possibilità di ricorrere al debito come copertura anche per leggi ordinarie, salvo naturalmente l'obbligo del rientro.

Il tema degli effetti degli "eventi eccezionali" è contiguo rispetto all'altro - i cui contorni istituzionali e contabili in particolare possono ancora essere considerati del tutto in evoluzione - 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: è la stessa richiamata norma della legge cd. "rinforzata" a prevedere del resto questa possibilità (art. 3, comma 4). Anche tale aspetto è stato richiamato dalla citata Nota di aggiornamento al DEF 2014, nel fare cenno a riforme strutturali che "avranno effetti diretti sulla crescita potenziale e sulla sostenibilità del debito, consentendo ...di deviare temporaneamente dal sentiero di convergenza verso l'Obiettivo di Medio Periodo".

Un tale complesso di riflessioni ne involge peraltro uno ulteriore, nella misura in cui si tratta di cogliere il grado di coerenza anche tra gli effetti di tali deviazioni, ancorché temporanee, dall'OMT in termini di modalità di assolvimento dell'obbligo di copertura (eventualmente in presenza di riforme strutturali alle condizioni citate e sempre fatto salvo il piano di rientro), da un lato, e, dall'altro, il principio, di eguale





portata costituzionale (come testimonia il nuovo comma primo dell'art. 97), relativo alla sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni, a parità di ogni altra condizione, tale da implicare esigenze non solo legate al medio-lungo periodo.

In sintesi, la concezione di medio termine quale sembrerebbe delinearsi 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, così come via via interpretati all'interno di una tendenza volta ad un ampliamento della relativa prospettiva, sia pure nel rispetto della normativa, andrebbe (e andrà) valutata - nella misura in cui sarà riferita a provvedimenti legislativi non di sessione - nei suoi aspetti di compatibilità sia con il vincolo temporalmente più rigido previsto dal terzo comma del medesimo art. 81 sia con le prescrizioni di cui al nuovo primo comma dell'art. 97, per la parte riferita alle ricadute anche sul breve periodo in ordine al principio della sostenibilità del debito. Nella misura in cui invece tale concezione viene (e verrà) riferita al prodotto della sessione di bilancio, la questione sembra più agevolmente risolvibile nell'ambito del relativo vincolo di coerenza con gli obiettivi programmatici così come previamente fissati.

Una menzione, infine, va riservata all'art. 49, sempre facente parte del titolo III, che prevede una procedura di riaccertamento straordinario dei residui con lo scopo di individuare partite, iscritte tra i residui passivi di bilancio e perenti del conto del Patrimonio, non più esigibili per il venir meno dei presupposti giuridici dell'obbligazione sottostante. Le somme corrispondenti sono destinate a confluire in appositi fondi per poter poi essere utilizzate, compatibilmente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica.

Va notato al riguardo che il meccanismo si inserisce all'interno di un'attività già prevista periodicamente in tal senso e si basa su di una procedura che incentiva le Amministrazioni a svolgere in maniera puntuale l'attività ricognitoria, atteso l'aspetto premiale consistente nell'attribuzione di nuove risorse di bilancio. Si osserva però, al riguardo, che la pur opportuna e necessaria riserva circa il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica finisce per attutire la naturale conseguenza di una disposizione di tale tipo, ossia una pressione sui saldi, soprattutto di cassa (come testimonia la mancata considerazione della norma nell'apposito allegato riepilogativo), naturalmente al netto di quanto eventualmente già appostato almeno in riferimento ai residui di bilancio. Ma,

*Clémenty Pata*

per altro verso, essa comporta il pericolo di ammorbidire l'incentivo, dal momento che il vincolo del rispetto dei saldi si traduce in un'impossibilità, totale o parziale, di utilizzare le risorse che si dovessero eventualmente rendere disponibili. Si nota da ultimo che, comunque, la Relazione tecnica non ha riportato alcuna stima, neanche presuntiva, dell'ammontare delle possibili riassegnazioni in questione.

Per ulteriori profili ordinamentali e metodologici in riferimento a singoli articoli, va segnalato infine il valore programmatico (trattandosi di un decreto-legge) dell'art. 1, comma 1, che anticipa di qualche mese le intenzioni della successiva legge di stabilità, laddove si dispone che in tale sede "saranno prioritariamente previsti interventi di natura fiscale che privilegino, con misure appropriate i carichi di famiglia e, in particolare, le famiglie monoreddito con almeno due o più figli a carico".

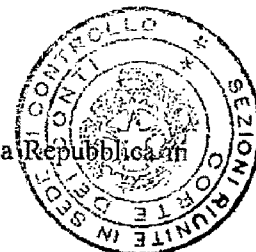
**Legge 26 giugno 2014, n. 93, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 maggio 2014, n. 74, recante misure urgenti in favore delle popolazioni dell'Emilia-Romagna colpite dal terremoto e dai successivi eventi alluvionali verificatisi tra il 17 ed il 19 gennaio 2014, nonché per assicurare l'operatività del Fondo per le emergenze nazionali**

Il provvedimento d'urgenza concerne ulteriori disposizioni nella materia della regolazione degli interventi nelle zone colpite dagli eventi calamitosi in Emilia-Romagna del 2012. Il testo risulta essere stato notevolmente ampliato nel corso dell'esame parlamentare in prima lettura ed è corredato di Relazione tecnica, successivamente integrata alla luce degli emendamenti approvati.

Merita di essere dapprima segnalato che il parere positivo, da parte del Dipartimento della Ragioneria Generale, all'ulteriore corso è avvenuto sulla base di due presupposti, tra cui va segnalato quello che si riferisce all'art. 1, comma 9-ter, in base al quale si ritiene necessaria un'interpretazione volta a garantire l'allineamento temporale tra le rimodulazioni degli ammortamenti ivi previste e il relativo onere in termini di interesse, che non può superare il 2014, esercizio di scadenza della relativa copertura. In



*Alberca Font*



tal senso si è espressa anche la Commissione bilancio del Senato della Repubblica in seconda ed ultima lettura.

In riferimento poi a numerosi emendamenti approvati si pone l'esigenza di una serie di considerazioni di carattere contabile.

In linea generale si tratta spesso di rimodulazioni di destinazioni di fondi già iscritti nelle apposite contabilità speciali: al riguardo - a parte il problema più generale, già peraltro evidenziato nel recente passato, secondo cui l'ordinamento prescrive una generale riconduzione in bilancio dei fondi gestiti fuori bilancio nel presupposto anche che una riforma della contabilità pubblica possa garantire un regime di gestione della spesa aderente a quelle esigenze di speditezza garantite evidentemente, ora, dallo strumento della gestione fuori bilancio - va ricordata la conseguente, difficile ricostruibilità dello stato e delle modalità di utilizzo di tali disponibilità, con conseguente minore trasparenza del sistema e ancor meno possibilità di controllo.

In secondo luogo, sempre in riferimento ad emendamenti approvati, nonostante la descritta circostanza secondo cui si tratta spesso di un diverso utilizzo di risorse già in essere, va segnalato che in molti casi la Relazione tecnica aggiornata non fornisce elementi per giustificare la quantificazione dell'onere così come riportato nella norma legislativa. Può essere il caso dell'art. 1, comma 7-ter, che non reca la quantificazione degli effetti del credito d'imposta corrispondente alla copertura dei maggiori interessi e delle spese di gestione derivanti dalla sospensione dei mutui privati; del comma 8-bis, che quantifica in un importo, ancorché massimo, di 5 milioni le esclusioni dal Patto di stabilità interno delle spese sostenute dai Comuni con risorse provenienti da donazioni; nonché del comma 9-ter, volto a sospendere per un anno il pagamento dovuto per la restituzione del debito contratto sulla base delle disposizioni richiamate dalla norma e di cui non viene precisata l'entità dell'onere, ed infine dell'art. 1-bis, in tema di disciplina del finanziamento della cassa integrazione guadagni in deroga a favore dei lavoratori sospesi a seguito degli eventi alluvionali, con oneri coperti sulle disponibilità residue dalla norma richiamate.

Altre norme rilevano per problematiche di tipo diverso. Non risulta chiarito il motivo dell'assenza di oneri in conseguenza della norma di cui al comma 5-bis dell'art.

*Antonio Forte*

1, in tema di possibilità di accesso a determinati benefici da parte delle imprese agricole.  
In riferimento poi ai commi 9-*quinquies* e 9-*sexies*, sempre dell'art. 1, pur trattandosi di importi apparentemente di rilievo modesto, si segnala che vengono svolti, dalla

Relazione tecnica, ragionamenti legati alle tecniche di costruzione dei "tendenziali" e di esclusione dell'onerosità per il fatto di valere, nella fattispecie, il cd. "dead weight", quali avrebbero meritato delucidazioni ed approfondimenti di dettaglio a supporto della conclusione nel senso della non onerosità.

Infine, eventuali problemi di pressione sui saldi tendenziali di cassa non risultano del tutto chiariti in riferimento alla norma di cui al comma 1-*quater* dell'art. 2, che esclude il Fondo per le emergenze nazionali dall'applicazione della normativa che prevede una scadenza trimestrale per l'impegnabilità degli stanziamenti.

**Legge 29 luglio 2014, n. 106, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, recante disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo**

Il complesso provvedimento consta di 18 articoli raggruppati in quattro titoli, di cui il primo dedicato alla tutela del patrimonio culturale della Nazione e allo sviluppo della cultura, il secondo recante misure a supporto della accessibilità del settore culturale e turistico, il terzo concernente l'amministrazione del patrimonio culturale e del turismo e il quarto, infine, riguardante le disposizioni finanziarie di copertura.

Sono state presentate Relazioni tecniche sia al testo iniziale che in occasione del passaggio dalla prima alla seconda ed ultima lettura, tenuto conto degli emendamenti approvati. E' stato altresì fornito il consueto quadro riepilogativo, da cui si deduce il pareggio tra entrate e spese complessive per il saldo netto da finanziare e lievissimi avanzi per le altre contabilità.

Dal punto di vista finanziario la struttura del provvedimento consta di una larga presenza di incentivi articolati sotto forma di crediti d'imposta (per i quali generalmente



*Carlo Azeglio*



è previsto un limite massimo di risorse) e di una serie di norme per le quali viene detta la clausola di neutralità finanziaria. Altre norme presentano aspetti contabili rilevanti, come, ad esempio, un'insufficiente illustrazione delle determinanti che hanno portato alla quantificazione degli oneri.

Anche in questo caso va precisato che le problematiche qui di competenza attengono il più delle volte a norme inserite nel decreto-legge durante l'iter di conversione.

Per quanto concerne la prima, descritta tipologia finanziaria, legata al largo utilizzo del credito d'imposta, l'art. 1 - concernente le erogazioni liberali a sostegno della cultura - si segnala per il fatto che l'onere non è costruito come tetto di spesa, bensì come previsione e ciò nondimeno non reca una clausola di salvaguardia. Ciò sarebbe stato, invece, doveroso in quanto non solo si tratta di un adempimento previsto dalla legge di contabilità, ma sussistono, nella fattispecie, numerose variabili in gioco nella determinazione delle scelte delle persone sia fisiche che giuridiche, sicché ogni previsione di oneri, ancorché accurata *ex ante*, rischia di rivelarsi nel corso del tempo non attendibile. E' questo il motivo per cui la legge di contabilità prescrive, in assenza di un tetto, di corredare la normativa della clausola di salvaguardia.

La Relazione tecnica si limita a richiamare, in caso di scostamento tra oneri e coperture, l'art. 11, comma 3, della legge di contabilità, ossia il contenuto della legge di stabilità. Al riguardo si rileva, sul piano metodologico, che è nella singola legge sostanziale onerosa che occorre apprestare tutti i meccanismi normativi atti ad impedire nel tempo il verificarsi dello scostamento tra oneri e coperture; nel merito, poi, la legge di stabilità (e la futura legge di bilancio integrata a partire dal 2016) potrebbe non disporre di risorse supplementari a copertura, anche nel caso che il rinvio sia da intendersi alla modulazione delle risorse del settore nell'ambito della fissazione del Fondo unico per lo spettacolo di cui alla tabella C) della legge medesima (modulazione infatti, anch'essa sottoposta a vincoli di compensazione e di copertura, come è noto).

Per quanto concerne poi il largo ricorso a clausole di neutralità, in molti casi, tenuto conto del supporto delle Relazioni tecniche, si determinano fattispecie improntate a ragionevolezza. In altri casi ciò vale di meno: per quanto concerne, ad esempio,

*Cludio F. F. F.*

l'art. 5, comma 1-bis (corredato di precipua clausola di neutralità), le Agenzie fiscali possono ricorrere alla transazione tributaria per le fondazioni lirico-sinfoniche ove ciò risulti necessario ai fini della realizzazione dei piani di risanamento e alla condizione che non vi siano minori entrate, condizione che appare di dubbia realizzabilità se la norma è destinata a trovare una completa e soprattutto coerente attuazione.

Più in generale è tutto l'art. 5, corredato di clausola complessiva di neutralità, a suscitare perplessità dal punto di vista del rapporto tra la quantità e la rilevanza dei vari meccanismi che ne costituiscono "a monte" il contenuto ed il vincolo di neutralità "a valle", sicché appare difficile - o quanto meno non chiaramente dimostrata - la sostenibilità del vincolo a fronte del concreto operare degli istituti previsti. Con tale articolo, infatti, si prevedono normative di riorganizzazione e di finanziamento delle fondazioni lirico-sinfoniche che riguardano materie particolarmente complesse, anche per i riflessi di carattere finanziario: è sufficiente far riferimento, nell'ambito dei profili che attengono al tema del personale artistico e tecnico, alla riconfigurazione dei contratti integrativi aziendali, alle ipotesi di assorbimento di personale, all'eventualità di meccanismi di trascinamento e di riassorbimento delle eccedenze di personale, alla gestione degli esuberanti, nonché al fatto stesso dell'istituzione di Fondazioni dotate di forme "speciali", fermo rimanendo, in linea generale, il meccanismo di finanziamento attraverso l'apposita tabella della legge di stabilità relativa alle spese permanenti. Attesa la oggettiva complessità dell'operare congiunto e contemporaneo di meccanismi tanto delicati, un generico vincolo di neutralità rischia di diventare o una clausola di stile ovvero un elemento di freno in ordine alla completa attuazione della normativa.

Sempre in tema di clausole di neutralità, una notazione va effettuata altresì per l'art. 8, comma 4, che prevede, tra l'altro, che l'attuazione della complessa normativa in materia di sostegno alla competitività del sistema turismo avverrà, per le Regioni e gli enti pubblici territoriali, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente e comunque nel rispetto delle norme di contenimento della spesa complessiva di personale: in realtà, non si può escludere che la normativa, se attuata, comporterà degli oneri, come attestano indirettamente le relative quantificazioni e coperture per la quota afferente allo Stato, sicché il rinvio alle risorse in essere non appare coerente con l'effettività della norma. In tema si segnala altresì l'art. 14, comma 2, circa la



*Handwritten signature*

*Handwritten signature*



trasformazione dei poli museali e degli istituti e luoghi di cultura statali in soprintendenze dotate anche di autonomia contabile e per le quali è prevista la figura dell'amministratore unico in luogo del consiglio di amministrazione.

Il descritto complesso delle osservazioni può valere anche per l'art. 16, in materia di trasformazione di ENIT in ente pubblico economico e liquidazione di Promuovi Italia S.p.A.: al riguardo, va segnalato in particolare il comma 8, che pone il vincolo - ai fini della riorganizzazione del personale dell'ENIT - nella compatibilità con le disponibilità di bilancio, le quali, però, trattandosi di spesa obbligatoria, possono risultare "trainate" dal tipo di decisione di merito che si andrà ad assumere, per cui un vincolo finanziario di tale tipo di per sé non sembra particolarmente stringente, almeno come riferimento *ex ante*.

Problema ancora diverso, da valutare per gli eventuali profili di cassa, riguarda l'art. 6, comma 1-*bis*, che proroga per un anno l'impegnabilità di somme stanziato e che, ancorché si tratti di spesa in conto capitale, potrebbe porre le condizioni per un impatto sul fabbisogno. Analoga considerazione si può effettuare per l'art. 7, comma 3-*bis*, in materia di proroga circa l'assumibilità di impegni.

Per altro verso, allo stesso tipo di conclusione si può pervenire per il medesimo art. 7, comma 3-*quater*, in tema di esclusione di alcuni investimenti dal saldo rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità interno degli enti pubblici territoriali, ancorché la Relazione tecnica faccia presente che non vi sono effetti finanziari "trattandosi di finalizzazione di risorse già previste e scontate a legislazione vigente".

Per quanto concerne la presenza di norme onerose, ma le cui quantificazioni non risultano del tutto ricostruibili ai fini del giudizio sulla relativa sostenibilità, si segnala ad esempio l'art. 11-*bis*, inserito durante l'*iter* di conversione e che intende incentivare la costituzione anche nel settore turistico delle cosiddette imprese *start up* innovative, il che comporta una serie di possibili ricadute sulla finanza pubblica non dettagliate e riassunte in un onere abbastanza modesto, pari a 2 milioni annui in via permanente.

Una riflessione ancora diversa può essere svolta per quanto riguarda l'art. 5, comma 6, che incrementa la dotazione del fondo rotativo previsto dal decreto legge n. 91 del 2013, il cui articolo 11, commi 6-8, nell'istituire tale fondo con la finalità della

Forza  
Clemente



concessione a favore delle fondazioni lirico-sinfoniche di finanziamenti di lungo periodo per l'ammortamento del debito, recava la copertura finanziaria utilizzando una parte dell'autorizzazione di spesa, relativamente all'estinzione dei debiti degli enti locali, prevista dal decreto-legge n. 35 dell'8 aprile 2013. Si ricorda che la compensazione di tale autorizzazione a sua volta consisteva in trasferimenti di bilancio espressamente coperti con emissione di nuovo debito pubblico, operazione, questa, consentita solo in quanto si erano determinati alcuni presupposti legati essenzialmente all'impulso allo sviluppo. Come già rilevato nella Relazione quadrimestrale riferita al periodo settembre-dicembre 2013 in riferimento al citato decreto-legge n. 91, non risulta verificata la piena sussistenza, nella fattispecie, degli stessi presupposti che hanno in linea generale consentito il ricorso al debito pubblico per pagare debiti pregressi. Le medesime osservazioni possono qui essere ripetute in riferimento al rifinanziamento disposto dal decreto-legge qui in esame.

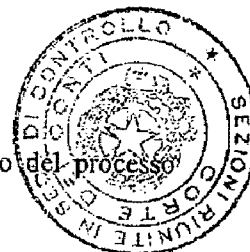
Va fatto infine presente che l'articolo 17, di copertura finanziaria, utilizza mezzi di parte capitale per la copertura di oneri correnti. Inoltre, va segnalato il comma 1-bis, che fa riferimento alla possibilità, da parte della legge di stabilità, di adottare provvedimenti correttivi, attinenti sia alla copertura che alla modifica dei meccanismi normativi che presiedono all'onere: si tratta di una norma che può apparire sostitutiva - e dunque in qualche modo elusiva - dell'obbligo di apprestare nella singola legge sostanziale onerosa le previste clausole di salvaguardia. Valgono comunque le medesime conclusioni in argomento di cui all'art. 1.

**Legge 11 agosto 2014, n. 114, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari**

Si tratta di un articolato provvedimento d'urgenza, che consta di quattro Titoli, di cui il primo dedicato a misure urgenti per l'efficienza delle Pubbliche amministrazioni e per il sostegno dell'occupazione, il secondo ad interventi urgenti di semplificazione, il terzo a misure urgenti per l'incentivazione della trasparenza e correttezza delle



*Handwritten signature: Alessandra Ferrero*



procedure nei lavori pubblici ed il quarto a misure per lo snellimento del processo amministrativo e per l'attuazione del processo civile telematico.

Dal punto di vista contenutistico il provvedimento affronta un ampio arco di materie. Attesa la complessità dell'intervento, anche dal punto di vista degli effetti finanziari delle varie modifiche accolte nel corso dell'esame parlamentare, il relativo iter d'approvazione ha registrato tre letture, con apposizione della questione di fiducia sul maxiemendamento riassuntivo dei vari testi approvati. In occasione di ogni passaggio parlamentare il Governo ha correttamente presentato, così come in riferimento al testo iniziale, la Relazione tecnica aggiornata.

Sulla base dell'ultima versione disponibile di tale documento si registrano limitati surplus nel saldo tra entrate e spese in termini di contabilità finanziaria (il provvedimento nel suo complesso presenta comunque dimensioni quantitative piuttosto limitate). Per il 2014, si hanno minori spese nette per 4 milioni e maggiori entrate nette a partire dal 2015 e fino al 2019 per 10,2 milioni annui. Detta portata finanziaria del provvedimento trova conferma anche avuto riguardo agli altri saldi.

Dal punto di vista dei profili di competenza, emerge anzitutto l'ampio ricorso al vincolo di neutralità, con un riferimento sia alle ordinarie risorse di bilancio sia al divieto di oneri in connessione all'attuazione delle norme. Nel complesso, le clausole sembrano ragionevolmente sostenibili, anche se, per talune fattispecie, probabilmente sarà nel corso dell'attuazione della normativa medesima che si avrà modo di verificarne l'effetto in ordine ad un'efficace implementazione delle disposizioni o se, invece, conseguiranno effetti di diverso tipo, come si è avuto già modo di rimarcare nel passato: nel caso, infatti, di clausole di dubbia sostenibilità, si può determinare l'esigenza di appostare fondi supplementari per procedere ad un'efficace attuazione della normativa ovvero si può verificare sostanzialmente una disapplicazione (totale o parziale) delle disposizioni in assenza di finanziamenti aggiuntivi, a meno di non riuscire a realizzare recuperi di produttività che consentano il raggiungimento di nuovi obiettivi a parità di risorse in essere.

Si tratta comunque di una tecnica legislativa che merita grande attenzione, come è stato già rilevato nel passato, non solo in riferimento alla sostenibilità della singola

Chiusura Ponte

clausola di neutralità, tenuto conto del rapporto tra nuovi o accresciuti compiti operativi e risorse in essere, ma anche alla luce delle modifiche in atto del contesto finanziario a legislazione vigente, nella misura in cui la *spending review* si dovesse tradurre non solo in un accrescimento della qualità dell'uso delle risorse, ma anche in un ridimensionamento quantitativo di queste ultime.

I casi più problematici sotto questo profilo - peraltro, anche in questo caso il più delle volte in connessione ad emendamenti approvati nel corso dell'*iter* parlamentare - possono essere riferiti, ad esempio, al comma 1-bis dell'art. 4, in base al quale l'amministrazione in vacanza d'organico e che riceva personale provvede alla riqualificazione dei dipendenti, sia pur, eventualmente, avvalendosi, ove sia necessario predisporre percorsi specifici o settoriali di formazione, della Scuola nazionale di formazione. Può essere altresì il caso dell'art. 50, che prevede la costituzione di un "ufficio del processo" presso le corti d'appello e i tribunali ordinari.

Quanto poi ai profili di maggior rilievo metodologico va richiamato, anzitutto, l'art. 1 (ricambio generazionale delle pubbliche amministrazioni), che reca coperture di oneri correnti a valere anche di mezzi di parte capitale e presenta lo stesso schema d'intervento sotto questo aspetto di cui al decreto-legge n. 4 del 2014, ossia incrementando il livello delle spese rimodulabili del bilancio dello Stato che vengono accantonate e rese indisponibili, già individuate dalla legge di stabilità per il 2014. Al riguardo, non si può che ribadire quanto sostenuto in riferimento al citato decreto-legge n. 4 nonché in riferimento alla stessa legge di stabilità per il 2014, per i profili in comune, in tema di sostenibilità delle riduzioni di spese per consumi intermedi come fonte di copertura di oneri certi. Lo stesso decreto-legge n.66, prima esaminato, presenta problemi simili. Valgono pertanto le medesime considerazioni, anche per quanto concerne il contesto complessivo di condizioni della finanza pubblica quale emerge dalla Nota di aggiornamento al DEF.

L'art. 3 offre l'opportunità per considerazioni di carattere metodologico anche per motivi diversi da quello consueto e riferito alla sostenibilità della clausola di neutralità. Come sottolineato anche in sede parlamentare, la conferma di cui al comma 1 delle facoltà assunzionali (per gli anni a partire dal 2014) previste a legislazione vigente eliminando il vincolo capitarario può introdurre un elemento di maggiore difficoltà nel



Il m. l. n. 4



rispetto dei limiti posti a presidio della programmata evoluzione della spesa per il personale da lavoro dipendente. Lo stesso comma 3, sempre del medesimo articolo, che dovrebbe permettere di cumulare le risorse assunzionali disponibili, può essere visto sotto il profilo di una possibile maggior pressione sul fabbisogno, come conseguenza di quanto già osservato, ossia della creazione di condizioni oggettivamente meno favorevoli in ordine ad un puntuale rispetto dei limiti previsti a legislazione vigente. Il comma 4, invece, può essere visto sotto il profilo della possibile delegificazione di un aspetto di rilievo connesso alla neutralizzabilità, in via amministrativa nella sede del monitoraggio, dell'incidenza del maturato economico del personale cessato nel calcolo delle economie da destinare alle assunzioni consentite. Anche il comma 9, infine, può porre il problema già accennato se la previsione di talune esclusioni dai limiti di spesa di personale non possa realizzare le premesse per una maggiore difficoltà nel conseguimento degli obiettivi in essere sotto tale profilo: ciò pur considerando l'affermazione della Relazione tecnica secondo cui sul piano contabile a tali limiti non risultano associati risparmi, il che però non esclude - come di solito avviene in materia - che la giustificazione risieda non nell'esclusione dell'effetto di risparmio, sibbene nella possibilità di rilevarne i risultati solo a consuntivo.

L'art. 4 poi si segnala in particolare per il fatto di aver previsto la copertura dell'onere derivante dall'ulteriore proroga dell'utilizzo di 300 dirigenti scolastici e dirigenti, fruendo di una parte dei risparmi realizzati mediante la riconduzione all'esterno della spesa per l'acquisto dei servizi di pulizia presso le scuole (commi 1-bis e 1-ter): secondo la Relazione tecnica, tali risparmi sarebbero stati solo in parte utilizzati per altre finalità, sicché sussisterebbero spazi di copertura. Si ricorda al riguardo che i risparmi al netto degli utilizzi difformi risulterebbero destinati a rimanere a disposizione delle istituzioni scolastiche per le relative esigenze di funzionamento e per le supplenze brevi, un settore, cioè, che difficilmente presenta negli ultimi anni risorse eccedentarie.

Il successivo articolo 11 è stato modificato con emendamenti (commi da 4-bis a 4-quater) che sostanzialmente introducono deroghe ai limiti inerenti le spese per il personale per alcune categorie di comuni, il che si traduce, fermi rimanendo i limiti del patto di stabilità interno, nell'obbligo a carico dei destinatari di compensare sui propri bilanci in altro modo. Poiché non sembrerebbe trattarsi di semplici facoltà concesse ad

*Addebiato*

alcune categorie di comuni, alla luce del carattere assertivo delle norme, l'osservazione che può essere svolta è che si possono in tal modo creare i presupposti per una gestione più complicata e più rigida dei relativi bilanci, atteso l'incremento della spesa personale sul totale, e quindi per un più faticoso rispetto dei vincoli di bilancio in essere. La Relazione tecnica sotto questo aspetto si limita ad ipotizzare un effetto in termini di "mera ricomposizione tra le voci di spesa dei bilanci degli enti sottoposti al patto di stabilità interno".

L'art. 15, comma 2, registra una copertura del rifinanziamento della formazione dei medici specialisti a carico dei fondi per il funzionamento delle istituzioni scolastiche statali (2014) e del fondo per il finanziamento ordinario delle università (2016): ciò concretizzerebbe due forme di compensazione a valere di stanziamenti che presentano da tempo aspetti problematici rispetto alle esigenze, legate anche a spese incompressibili, e che non sembrano soffrire di un eccesso di risorse.

L'art. 23-ter si colloca all'interno di una serie di norme aggiuntive approvate in sede di conversione e che presentano profili di criticità dal punto di vista finanziario, per il fatto di prevedere - per i Comuni che non siano capoluoghi di Provincia - la proroga dell'entrata in vigore di forme accentrate di acquisizione di beni, servizi e lavori: pur non essendo *ab origine* quantificati risparmi, appare infatti abbastanza chiaro l'obiettivo della normativa di base nel senso di rendere più efficiente la gestione dei descritti comparti.

Un problema più rilevante lo pone l'art. 28, integralmente riformulato nel corso della prima lettura parlamentare e che prevede una riduzione, a partire dal 2015, dei diritti che le imprese corrispondono alle Camere di commercio: per evitare il peggioramento del relativo bilancio e quindi del conto delle Pubbliche amministrazioni, la Relazione tecnica fa presente che si provvede con le riduzioni delle spese dirette alle iniziative e agli interventi da realizzare a valere sulle entrate in questione. Va poi aggiunto che il comma 2 dello stesso articolo prevede che le tariffe e i diritti in questione sono fissati sulla base di costi *standard* definiti dal Ministero dello sviluppo economico secondo criteri di efficienza da conseguire anche attraverso l'accorpamento degli enti e degli organismi del sistema camerale e lo svolgimento delle funzioni in forma associata, sicché, secondo quanto ulteriormente dichiarato dal Governo in



*Forced*  
*Alberici*




Parlamento, la norma "richiederà un'operazione di riassetto organizzativo degli enti camerati, con la conseguente rimodulazione, in sede di legge di bilancio, delle risorse a queste spettanti".

Pur considerando adeguatamente tutti gli elementi descritti, non può non essere ricordato che la legge di contabilità fa obbligo di apprestare la copertura finanziaria in caso di oneri previsti *ex lege* a carico di enti del conto consolidato. Appare pertanto inappropriato, almeno in base alla *ratio* della legge di contabilità, utilizzare lo strumento della riduzione delle risorse per indurre enti facenti parte del perimetro delle Pubbliche amministrazioni a modifiche gestionali. La Commissione bilancio del Senato della Repubblica ha reso, in seconda lettura, un parere contrario sulla norma.

Viene in rilievo, infine, l'art. 53, che reca la copertura finanziaria del capo II del descritto titolo IV del provvedimento (per la parte quindi in cui si dispongono norme per garantire l'effettività del processo telematico): la compensazione viene offerta mediante l'incremento del contributo unificato per i giudizi di impugnazione e per i processi dinanzi alla Corte di Cassazione. La Relazione tecnica fornisce adeguata informazione circa l'evoluzione delle conseguenti maggiori entrate extratributarie, tenendo correttamente conto anche della piena attuazione della riforma delle circoscrizioni tributarie. Ciò che va qui rilevato è che la clausola di salvaguardia è stata formulata nei termini di un eventuale, ulteriore incremento del medesimo contributo che costituisce la copertura finanziaria dell'onere: si tratta di una formulazione tale da presentare qualche elemento di problematicità sotto il profilo dei necessari requisiti di effettività ed automaticità della clausola. Si rischia così - ad esempio - di poter difficilmente tener conto di un possibile effetto disincentivante nei confronti del presupposto del contributo stesso, considerato che già ai fini della sola copertura finanziaria l'entità di quest'ultimo si incrementa del 15%, secondo quanto riportato dalla menzionata Relazione tecnica.

Chiusura Ferra



**Legge 11 agosto 2014, n. 116, conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea**

Il provvedimento d'urgenza è inteso a prevedere una serie di interventi in vari settori dell'economia. Esso presenta contenuto eterogeneo ed in alcuni casi molto particolareggiato, con una portata finanziaria complessiva che, in base all'ultima versione della Relazione tecnica presentata dal Governo, si ragguaglia ad un saldo netto positivo tra entrate ed uscite pari a quasi un milione per anno, avuto riguardo alla contabilità finanziaria. Leggermente superiori sono gli analoghi importi riferiti alle altre contabilità, con un massimo di saldo positivo nel terzo anno (2016), pari a 4,8 milioni, che poi si riduce negli anni successivi. In termini assoluti gli importi non superano i 26 milioni.

Il titolo I del provvedimento (misure per la crescita economica) si articola in tre capi, di cui il primo dedicato alle disposizioni urgenti per il rilancio del settore agricolo, il secondo alle disposizioni per l'efficacia dell'azione pubblica di tutela ambientale, per la semplificazione di procedimenti in materia ambientale e per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'unione europea, ed il terzo, infine, alle disposizioni urgenti per le imprese, al cui interno trovano collocazione le modifiche in tema di controlli della Corte dei Conti.

L'iter di conversione del provvedimento ha registrato tre passaggi parlamentari, con presentazione di un maxiemendamento e conseguente apposizione del voto di fiducia. Il Governo ha presentato ad ogni passaggio l'aggiornamento della Relazione tecnica ed ha fornito risposte aggiuntive alle osservazioni emerse dal dibattito.

Per quanto attiene ai profili d'impatto sui saldi di finanza pubblica e di rispetto della normativa di contabilità pubblica, va, anche in questo caso, registrato anzitutto un ampio ricorso alle clausole di neutralità, le quali in molti casi rispondono a criteri di ragionevolezza, mentre in altri casi avrebbero meritato un maggior apparato documentativo a sostegno del proprio fondamento.

*Alleanza Forze*



Potrebbe rientrare in questa seconda categoria il vincolo circa l'assenza di oneri previsto dall'art. 3, comma 7, in tema di studi, da parte del Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali, volti ad individuare, su scala territoriale, i legami tra alcune qualità dei prodotti alimentari e la loro origine o provenienza. Rilevano, sempre dal medesimo punto di vista, anche altre norme: ad esempio, l'art. 6, che prevede l'istituzione di una rete virtuale del lavoro agricolo di qualità presso l'INPS, incaricato anche di assicurare il funzionamento della cabina di regia deputata a sovrintendere al funzionamento della rete medesima; l'art. 9, che detta interventi urgenti per l'efficientamento energetico degli edifici scolastici e universitari pubblici e della segnaletica luminosa stradale (laddove il vincolo di non onerosità riguarda sia la gestione degli interventi dai commi 1 a 8 sia il coordinamento di tutti gli interventi in materia di edilizia scolastica pubblica assicurato dalla Presidenza del Consiglio anche mediante apposita struttura di missione, di cui al comma 10); l'art. 10, comma 11, che prevede che la Presidenza del Consiglio, allo scopo di definire i criteri, le modalità e l'entità delle risorse destinate al finanziamento degli interventi in materia di mitigazione del rischio idrogeologico, può avvalersi di apposita struttura di missione nell'ambito delle risorse in essere (il vincolo di non onerosità è fissato poi, dal comma 13, per tutte le attività di cui all'articolo nel suo complesso); l'art. 12-bis, in riferimento all'assorbimento, all'interno del Ministero dell'ambiente, dei compiti già svolti dalla soppressa Commissione in materia di inquinamento acustico derivante da traffico ferroviario; l'art. 14, e in particolare per il comma 1, in materia di conferimenti di poteri al Presidente della Regione Lazio per quanto concerne forme speciali di gestione dei rifiuti; l'art. 32, comma 1, che introduce il nuovo comma 9-ter, in base al quale, ai fini della predisposizione di uno schema di convenzione in tema di svolgimento dell'attività assicurativa per rischi di mercato con la SACE S.p.A., il Ministero dell'economia e delle finanze può affidare a società private di provata esperienza un incarico di studio, consulenza valutazione ed assistenza operativa nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, la costruzione dei cui stanziamenti meriterebbe dunque un maggior grado di trasparenza; infine, l'art. 34, comma 2, che, non menzionato dalla Relazione tecnica, genericamente appone il vincolo d'invarianza a tutte le attività di cui agli articoli da 23 a 30, che riguardano numerosi argomenti in materia di tariffe elettriche ed efficienza energetica ed impianti a fonti rinnovabili.

Albergo Pire





Sempre sotto il profilo finanziario il provvedimento si segnala altresì per la previsione di forme di crediti d'imposta articolate secondo moduli differenziati. La legge fissa un tetto di spesa per il credito d'imposta per nuovi interventi nel campo del sostegno al *Made in Italy*, mentre gli articoli 18 e 19 prevedono, rispettivamente, forme di crediti d'imposta e modifiche alla disciplina ACE-Aiuto alla crescita economica, i cui oneri non sono costruiti in termini di tetti e la cui copertura viene posta a carico della quota nazionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione, programmazione 2014-2020 (la maggior parte degli oneri di cui all'art. 19 è reperita anche mediante l'incremento, a concorrenza, dell'aliquota dell'accisa sugli idrocarburi).

Si tratta di un complesso di disposizioni sui cui aspetti finanziari e metodologici è opportuna una qualche riflessione.

Sulla base del descritto apparato documentativo fornito dal Governo, la valutazione degli oneri sembra complessivamente ragionevole. Tra l'altro, almeno per quanto concerne l'art. 18, è prevista una clausola di salvaguardia che consente sia una riduzione del Fondo individuato a copertura sia una riprogrammazione degli interventi finanziati su tale Fondo. Si tratta comunque di una forma di copertura, per la parte riferita al Fondo per lo sviluppo e la coesione in riferimento agli articoli 18 e 19, che risulta più circostanziata rispetto a quella, per certi versi analoga, utilizzata dal decreto-legge n. 145 del 23 dicembre 2013 (cd. "Destinazione Italia"), al cui commento di cui alla precedente Relazione quadrimestrale si fa qui rinvio. Si ricorda che, in riferimento all'utilizzo a copertura del Fondo per lo sviluppo e la coesione di cui al decreto n. 145, nella stessa sede parlamentare era stato fatto presente che "ad oggi non si conosce l'ammontare di risorse che verranno effettivamente destinate alle misure in argomento né si conoscono le modalità applicative che consentiranno di garantire il rispetto del tetto delle risorse messe a disposizione". Anche la relativa Relazione tecnica aggiornata confermava che l'effettiva attivazione del credito d'imposta sarebbe avvenuta a seguito della definizione della programmazione 2014/2020 dei fondi strutturali comunitari e previa individuazione delle misure in parola all'interno del pertinente programma operativo ovvero a seguito della pianificazione nazionale per l'attuazione degli interventi a finanziamento nazionale del Fondo sviluppo e coesione 2014/2020, e che, pertanto, sarebbe stato un decreto interministeriale ad adottare le disposizioni attuative

Fant  
Pellegrino

necessarie, ivi inclusa la decorrenza dell'agevolazione. Sempre secondo la Relazione tecnica riferita al decreto-legge n. 145, le norme avevano dunque carattere programmatico, perché subordinate all'individuazione esatta dell'importo da destinare alle misure stesse.

In riferimento al provvedimento qui in esame il Governo, nel corso dell'esame parlamentare, ha sostenuto di ritenere che "la spesa sia compatibile con la programmazione del Fondo sviluppo e coesione trattandosi di interventi per lo sviluppo economico del Paese, in linea con le finalità del Fondo stesso".

Per quanto concerne poi la quota di copertura (prevalente) degli oneri di cui all'art. 19 e riferita all'incremento dell'aliquota dell'accisa sugli idrocarburi, va ricordato che si tratta di una fonte di risorse su cui già in occasioni simili sono state espresse considerazioni improntate ad un'esigenza di maggior riflessione, tenuto conto principalmente del fattore legato al grado di elasticità dei consumi. Si ripropone altresì l'osservazione, già svolta in passato in occasione di analoghe circostanze, secondo la quale la delega di fatto all'autorità amministrativa in ordine alla fissazione dell'aliquota comporta una delegificazione delle modalità di individuazione dell'obbligo tributario, da valutare anche per i suoi aspetti ordinamentali più ampi.

Sempre per i profili qui di competenza, una menzione appare necessaria per quanto concerne l'art. 5, commi 13 e 14, tali da estendere le deduzioni ai fini IRAP ad altre fattispecie. Ciò che si può rilevare al riguardo è che la Relazione tecnica, pur nelle sue numerose versioni aggiornate, sembra aver prospettato una quantificazione delle minori entrate tale da non aver affrontato due elementi, emersi peraltro anche nel corso dell'esame parlamentare: il fatto, da un lato, che l'aliquota *standard* possa essere variata anche dalle Regioni e, dall'altro, che l'estensione delle deduzioni ai fini IRAP è presumibile possa determinare ripercussioni sulle entrate delle Regioni medesime.

Per altro verso va menzionato l'art. 11, comma 8, che, nel trasferire funzioni statali ad una Regione, non prevede l'assegnazione delle corrispondenti risorse ed il conseguente adeguamento dei vincoli di cui al patto di stabilità interno: in base alla documentazione fornita dal Governo (ulteriore rispetto alle stesse Relazioni tecniche) si evince che "tali profili saranno definiti nell'ambito dell'intesa prevista dalla disposizione con le Regioni interessate, nel rispetto della clausola di invarianza di cui



Stefano Torpe

all'ultimo periodo". Al riguardo, va notato che, pur considerata l'esiguità dei risvolti finanziari della questione, si ha comunque una conferma della tendenza, già in atto da tempo, verso un rinvio, da parte della normativa primaria, all'attività di esecuzione per la definizione di una serie di risvolti anche di natura finanziaria, i quali invece dovrebbero essere definiti al livello della stessa norma primaria, con ciò ridefinendosi di fatto il tipo di rapporto che intercorre tra i poteri dello Stato.

Viene inoltre in rilievo l'art. 26, in tema di interventi sulle tariffe incentivanti dell'elettricità prodotta da impianti fotovoltaici. In particolare, si menzionano due questioni. Anzitutto, viene in considerazione il comma 5, che, nel disporre che gli imprenditori nel campo fotovoltaico possono accedere a finanziamenti per i quali si può prevedere la provvista dedicata o la garanzia della Cassa Depositi e Prestiti, stabilisce che l'esposizione della Cassa sia garantita dallo Stato. La Relazione tecnica non fa menzione di tale ultima statuizione (ultimo periodo del comma), in ordine alla quale la richiamata, ulteriore documentazione governativa ricorda che trattasi di garanzia solo eventuale. Al riguardo, si ricorda che, in base ad un'invariata ed antica giurisprudenza costituzionale, l'assunzione di garanzie va sottoposta all'obbligo di copertura per la parte in cui si presume il rischio di escussione e che, comunque, nella fattispecie, non risulta una menzione dell'effettiva sostenibilità dei capitoli appositamente in essere nel bilancio dello Stato, peraltro di natura obbligatoria.

In secondo luogo, sempre per quanto concerne l'art. 26, vengono in rilievo i commi da 7 a 13, in base ai quali è possibile, sostanzialmente, che agli attuali beneficiari degli incentivi subentri un soggetto appartenente agli operatori finanziari anche solo indirettamente riconducibili alla pubblica amministrazione: ciò potrebbe dar luogo al computo di maggior debito pubblico, tra l'altro per importi non irrilevanti. Al riguardo, nella citata, ulteriore documentazione governativa si condivide la valutazione di potenziale rischiosità della normativa e si rinvia, per la soluzione del problema, al comma 13, il quale subordina l'efficacia delle disposizioni in parola alla verifica da parte del Ministero dell'economia e delle finanze della compatibilità degli effetti delle operazioni sottostanti sui saldi di finanza pubblica tenuto conto degli obiettivi di cui alla normativa comunitaria.

Occorre rilevare, al riguardo, che, se il citato comma 13 effettivamente costituisce uno strumento che si prospetta come efficace per evitare il paventato rischio di



*Mane*  
*Adelina*



assunzione di nuovo debito pubblico finanziario, sul piano metodologico, in presenza ancora una volta di una normativa primaria la cui attuazione è subordinata a una sorta di condizione risolutiva, peraltro di carattere subprimario, dal cui verificarsi dipende o meno l'attuazione della normativa di cui alla legge. Trattasi di un modello legislativo per effetto del quale la portata della legge viene progressivamente privata di contenuto sostanziale.

Merita infine una segnalazione il fatto che la soppressione in seconda lettura di un onere, con la relativa copertura, previsto in un primo tempo per ottemperare ad una sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, determina un corrispondente miglioramento dei saldi, in base ad un'apposita dichiarazione del Governo, non utilizzabile peraltro per altre finalità, in quanto trattasi di importo comunque accantonato per far fronte alla citata sentenza.

**Legge 11 agosto 2014, n. 117, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92, recante disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile**

Il provvedimento d'urgenza intende disciplinare la materia dei risarcimenti ai detenuti sottoposti a trattamenti inumani o degradanti, ove non sia possibile la riduzione della pena (art. 1) ovvero sia già stata espiata la pena detentiva (art. 2). E' prevista altresì una modifica nell'organico del Corpo della polizia penitenziaria (art. 6). La copertura dell'onere, valutato in 5 milioni circa per gli anni 2014 e 2016 e in 10 milioni per il 2015 in riferimento ai primi due articoli, è posta, per il 2014, a carico delle entrate da sanzioni irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato e destinate ad iniziative a vantaggio dei consumatori e, per gli anni successivi, a carico del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica.

*Edwards*



E' prevista, correttamente, la clausola di salvaguardia, trattandosi di detti soggetti in riferimento alle citate fattispecie di cui agli articoli 1 e 2: la clausola di riferimento alle spese di missione nell'ambito del programma "amministrazione penitenziaria" dello stato di previsione del Ministero della giustizia.

Sono state, del pari correttamente, presentate le Relazioni tecniche sia per la versione iniziale del decreto-legge che per gli aggiornamenti intervenuti nel corso dell'iter di conversione.

Nonostante l'esiguità della portata quantitativa del provvedimento, vanno sottolineati alcuni elementi di riflessione. In riferimento agli articoli 1 e 2, la quantificazione degli oneri non può che essere presuntiva e basarsi su parametri non del tutto predeterminabili con esattezza: è il caso per esempio dei risparmi conseguenti alla riduzione del numero dei detenuti in conseguenza dell'ammissione al beneficio.

La copertura finanziaria, strutturata nei termini descritti, va valutata invece, per il 2014, in riferimento alla garanzia del fatto che la riassegnazione in entrata degli importi di cui alle sanzioni in questione coincida con i tempi in cui si produce l'onere, naturalmente per le quantità occorrenti, sia pur limitate. La stessa clausola di salvaguardia merita a sua volta un attento monitoraggio in quanto tale da insistere su quelle spese di missione su cui, in linea generale, sono state operate riduzioni negli anni più recenti.

Una sottolineatura, infine, dev'essere riservata all'art. 6, già citato, in materia di organici del Corpo della polizia penitenziaria, che comporta un incremento netto di 200 unità circa come saldo derivante dalla riduzione della dotazione organica del ruolo degli ispettori di tale Corpo e un incremento della dotazione organica del ruolo degli agenti ed assistenti. Secondo la Relazione tecnica non vi sarebbero oneri in riferimento agli aspetti stipendiali fissi ed accessori, considerato che rimangono fermi i limiti in materia di reclutamento per effetto della disciplina del *turn over* e che si avranno risparmi di spesa quale effetto di altri aspetti della normativa, come la riduzione dei corsi di formazione; si avrà inoltre una maggiore flessibilità nell'assegnazione del personale necessario ad adeguare le piante organiche alle effettive esigenze dei vari istituti penitenziari.

Allesse



Si ricorda al riguardo che appare sempre complesso preventivare nel dettaglio l'effetto finanziario dell'interagire di un numero elevato di elementi: è per questo motivo che la legge di contabilità prevede che, in materia di pubblico impiego, le Relazioni tecniche riportino un quadro analitico delle proiezioni finanziarie almeno decennale in riferimento all'andamento delle variabili collegate ai beneficiari e al comparto di riferimento. Va anche sottolineato che permane la tendenza a delineare una normativa di base in cui operano numerosi elementi, i cui effetti finanziari complessivi vengono però garantiti dall'operare di meccanismi di valenza più generale, come nella fattispecie la disciplina del *turn-over*. Il risultato di tale tendenza si pone in termini di progressivo spostamento, in via di fatto, alla gestione e dunque al monitoraggio della valutazione dell'effetto delle varie normative, allentando in qualche modo la vincolatività della disposizione primaria e dei relativi aspetti finanziari.

**Legge 11 agosto 2014, n. 125, disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo**

Il provvedimento intende disciplinare in forma organica la materia della cooperazione internazionale per lo sviluppo dettandone i principi fondamentali e le finalità (Capo I), gli ambiti di applicazione (Capo II) e l'indirizzo politico e il controllo (Capo III). Sono altresì previste l'istituzione dell'Agenzia per la cooperazione allo sviluppo, con connessa ristrutturazione della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli Affari Esteri (Capo IV), la disciplina dei compiti di istituzione finanziaria in materia ad opera della Cassa depositi e prestiti (Capo V) e di quella dei soggetti della cooperazione allo sviluppo (Capo VI), nonché le norme finali e di copertura finanziaria (Capo VII).

Il provvedimento consta di 34 articoli e risulta corredato di Relazione tecnica riferita tanto al testo iniziale quanto alle successive versioni a seguito delle tre letture parlamentari.

*Cherry*

Per i profili di competenza si segnala anzitutto, anche in questo caso, il ricorso alle clausole di neutralità che, a seguito delle modifiche approvate al disegno di legge iniziale, risultano nel complesso ragionevoli e sufficientemente supportate a livello documentativo.

Qualche osservazione può essere svolta su alcuni aspetti della copertura finanziaria di cui all'art. 33, comma 2, che reca la compensazione degli oneri che si determinano in riferimento al personale della citata Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, utilizzando gli stanziamenti degli aiuti ai paesi in via di sviluppo modulati dalla tabella delle spese permanenti della legge di stabilità. Ciò che si può notare infatti è che, sulla base della riforma intervenuta al riguardo ad opera della vigente legge di contabilità, da tale tabella risultano espunte le spese obbligatorie, tra le quali è del tutto presumibile che si possano annoverare quelle in esame. Oltretutto, la descritta modifica a livello di regime della modulazione delle spese permanenti trae origine anche dalla possibilità di accentuare il carattere di spesa "rimodulabile" di tale tipologia di spesa, sicché uno dei risultati della scelta di copertura di cui alla legge qui in esame è un irrigidimento, che contrasta oltretutto con le altre leggi di carattere permanente modulate con la citata tabella della legge di stabilità.

Sempre in tema di copertura, va sottolineato poi il fatto che la clausola di salvaguardia, che correttamente è stata prevista di fronte ad oneri non costruiti in termini di limite, è stata riferita alle spese rimodulabili relative al programma "cooperazione allo sviluppo" dello stato di previsione del Ministero degli affari esteri, di cui va valutata la effettiva riducibilità anche nel corso del tempo, dal momento che gli oneri cui la clausola stessa si riferisce hanno natura permanente.

Sul piano ordinamentale va altresì notato che il citato Capo III, da un lato, istituisce (art. 12) il Documento triennale di programmazione e di indirizzo e la relazione sulle attività di cooperazione e, dall'altro, integra gli allegati allo stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri nonché al relativo rendiconto. Al riguardo si ripropone la considerazione circa la frequenza con cui in singole leggi si introducono modifiche all'ordinamento contabile al di fuori di un quadro unitario.



*Alberca P...*



Da segnalare altresì la singolarità dell'art. 15, che disciplina un procedimento amministrativo destinato a svolgersi nel corso del procedimento di formazione del disegno di legge di stabilità: a tal proposito valgono le considerazioni testé effettuate in ordine al proliferare di normative particolari in materia di ordinamento contabile, tra l'altro in questo caso, sia pur con precedenti, in modo da disciplinare un procedimento interno il cui esito è la presentazione di un disegno di legge in Parlamento.

Quanto ai nuovi impegni previsti a carico della Cassa Depositi e Prestiti, va ricordato come nello stesso dibattito parlamentare sia stata sottolineata la delicatezza della materia, soprattutto per la parte che afferisce alla gestione cosiddetta "separata", che concerne l'utilizzo di risorse derivanti dal risparmio postale.

### 3. Le leggi di minore rilevanza finanziaria

Tra i provvedimenti privi di una rilevante portata finanziaria va menzionata la legge n. 67 del 28 aprile, che prevede una delega al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio nonché di sospensione del procedimento con messa alla prova. Sono previste clausole di neutralità e, in riferimento al Capo II, relativo alla predetta sospensione, il rinvio (art. 6) ad un futuro provvedimento legislativo che dovrà stanziare le risorse necessarie per l'adeguamento della pianta organica degli uffici di esecuzione penale, qualora ciò si renda necessario in relazione alle esigenze di attuazione della normativa.

Vanno altresì annoverate le leggi n. 71, di ratifica dell'Accordo con la Francia per la realizzazione e l'esercizio di una nuova linea ferroviaria Torino-Lione (in base alla Relazione tecnica, il provvedimento ha natura politico-programmatica, in quanto sarà un successivo protocollo addizionale a definire gli aspetti finanziari dell'opera), nonché n. 75, di conversione del decreto-legge n. 25 del 14 marzo 2014, in tema di avvalimento dei soggetti terzi per l'esercizio dell'attività di vigilanza della Banca d'Italia.

*Handwritten signature*



Si segnala altresì la legge n. 79 del 16 maggio, di conversione del decreto-legge n. 36 del 20 marzo 2014, che consta in particolare di due Capi, di cui, il primo, di recepimento della sentenza della Corte Costituzionale n. 32 del 2014 mediante una serie di modifiche al testo unico in materia di disciplina degli stupefacenti e, il secondo, recante misure dirette a favorire l'impiego di medicinali meno onerosi da parte del Servizio sanitario nazionale. Il provvedimento, da un lato, dunque, non reca maggiori oneri e, dall'altro, dovrebbe comportare minori spese, almeno sulla base della Relazione tecnica aggiornata presentata in Parlamento.

Ulteriore legge da menzionare è quella n. 82, istitutiva di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul rapimento e sulla morte di Aldo Moro, il cui costo è posto, come d'uso in simili casi, a valere sui bilanci dei due rami del Parlamento.

Tra le leggi di rilevanza finanziaria minore si segnala altresì il decreto-legge n. 73 del 12 maggio 2014, convertito con la legge n. 97 del 2 luglio 2014, in materia di proroghe di gestioni commissariali per il completamento di opere pubbliche. Si tratta di un provvedimento fornito di Relazioni tecniche, anche tenuto conto degli emendamenti approvati in sede parlamentare, e che si riferisce a lavori come la Galleria Pavoncelli (art. 1), gli interventi per le aree colpite dagli eventi sismici del 1980-81 (art. 2), gli impianti di depurazione nella Regione Campania (art. 3) e la rimozione della Costa Concordia (art. 3-bis). Gli oneri delle proroghe sono posti a carico dei fondi già in essere nell'ambito delle varie ordinanze commissariali. Valgono le considerazioni già esposte più volte sul piano metodologico, secondo cui occorrerebbe considerare anche le esigenze legate alla trasparenza e alle possibilità di controllo ogniqualvolta si decide di gestire risorse dello Stato secondo modalità che si collocano al di fuori delle ordinarie procedure di bilancio.

Si segnalano altresì due provvedimenti di ratifica, riferiti l'uno (legge n. 96) all'esecuzione dell'Accordo sulla creazione del blocco funzionale dello spazio aereo di una parte ristretta del Mediterraneo e l'altro (legge n. 99) all'esecuzione dell'Accordo con gli Stati Uniti sulla cooperazione per la lotta alle forme gravi di criminalità.

Per quanto riguarda il primo provvedimento, il cui disegno di legge è corredato di Relazione tecnica, i costi sono a carico dell'ENAC e dell'ENAV, i quali vi faranno



Fant  
L. L. L. L. L.



fronte con le risorse in essere: non risultano però riportate argomentazioni, nella Relazione tecnica, a supporto della sostenibilità di una tale copertura, né, in particolare, la quantificazione, anche presuntiva, degli oneri. Circa poi i costi connessi all'art. 35 dell'Accordo, relativi al funzionamento del FAB (*Functional Airspace Block*), durante l'esame in Parlamento è stato confermato che al momento essi hanno carattere di mera eventualità e che comunque ad essi si farà fronte con un apposito provvedimento legislativo.


Per quanto riguarda il secondo provvedimento (legge n. 99), si tratta di dare attuazione ad una serie di attività il cui costo - a parte un onere connesso all'aggiornamento delle infrastrutture informatiche - viene sostenuto a legislazione vigente sulla base delle risorse in essere, secondo quanto fatto presente dal Governo nel corso dell'esame parlamentare, tenendo conto della precedente legge n. 85 del 2009, recante ratifica del trattato intergovernativo di Prum. L'osservazione che si può svolgere è che non appare sempre di agevole percepiibilità, tenuto conto delle modalità con cui vengono costruiti gli stanziamenti di bilancio, il rapporto che intercorre tra la legislazione nel suo sovrapporsi nel corso del tempo nella regolazione dello stesso ambito di materie, da un lato, e, dall'altro, le tecniche con cui vengono costruiti gli stanziamenti di bilancio interessati.

Una menzione va effettuata anche della legge n. 110 del 22 luglio, che modifica il codice dei beni culturali e del paesaggio in materia di professionisti dei beni culturali (art. 1) ed istituisce elenchi nazionali dei suddetti professionisti (art. 2): va notato a questo secondo riguardo che, sulla base dell'apposita Relazione tecnica, si è ritenuto sufficiente far riferimento alle risorse disponibili per la gestione della norma, il che sembra rispondere a criteri di ragionevolezza.

Altro provvedimento di ratifica è riferito alla legge n. 111 del 22 luglio, che dà esecuzione ad un accordo con la Repubblica di Corea in materia di vacanze-lavoro: come documentato dalla Relazione tecnica, non vi sono oneri in quanto non è contemplata la possibilità che i visti siano gratuiti.

Una menzione dev'essere effettuata anche per la legge n. 113 del 1° agosto, riguardante la ratifica ed esecuzione dell'Accordo con la Repubblica del Niger in

Deborah Forte



materia di sicurezza: sono previsti oneri, anche di carattere permanente, per i quali è altresì disposta una clausola di salvaguardia che si riferisce ad un programma relativo al contrasto al crimine nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dell'interno. In ordine alla quantificazione dell'onere, non previsto come tetto di spesa, sulla base della Relazione tecnica i riferimenti assunti in tale documento costituiscono esplicitamente parametri inderogabili. Si può osservare comunque che, nonostante si tratti di un provvedimento necessitato, con un impegno finanziario che si colloca in una dimensione pari a 50 milioni circa, a decorrere dal 2014, non appare dimostrato né garantito che il programma richiamato dalla clausola di salvaguardia sia in grado di svolgere l'eventuale funzione di fornire risorse, soprattutto trattandosi di oneri permanenti e del riferimento, per quanto riguarda la riduzione dello stanziamento, alla sola componente di spesa rimodulabile, in base a quanto dichiarato dal Governo nel corso dell'esame in sede consultiva in Parlamento.

Va segnalata infine la legge n. 118 dell'11 agosto 2014, concernente norme transitorie per l'applicazione della disciplina della sospensione del procedimento penale nei confronti degli irreperibili: non vi sono risvolti di carattere finanziario.

#### 4. I decreti legislativi

Sei sono i decreti legislativi pubblicati nel periodo considerato.

Il decreto n. 69, del 17 aprile, in materia di disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni comunitarie in tema di etichettatura dei prodotti fitosanitari, non comporta conseguenze di segno negativo, in quanto l'effetto dovrebbe porsi, al contrario, in termini di maggiori entrate connesse alle sanzioni previste, da versare all'entrata del bilancio dello Stato (art. 17). Per le funzioni svolte è previsto poi un vincolo d'invarianza (art. 18), che sembra essere sostenibile.

Il decreto n. 70, sempre del 17 aprile, prevede una disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni comunitarie relative ai diritti e agli obblighi dei passeggeri

*Commissione Forte*



nel trasporto ferroviario. L'art. 21 prevede una generale clausola di neutralità, la cui sostenibilità è stata confermata dal Governo in Parlamento: esistono tuttavia, norme la cui assenza di effetto negativo avrebbe dovuto essere meglio dimostrata, come attesta, ad esempio, la stessa modalità di funzionamento dell'Organismo di controllo, cui viene assegnato, dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, personale il cui venir meno, in base alle suddette dichiarazioni del Governo, non comporterebbe un pregiudizio per le altre attività espletate. Non risulta essere stata fornita una giustificazione per tale conclusione.

Una menzione va effettuata anche per quanto concerne il decreto n. 101, del 1° luglio, concernente la direttiva europea sul diritto all'informazione nei procedimenti penali. Anche in questo caso, infatti, è prevista una generale clausola di neutralità, supportata da una Relazione tecnica. Il problema che si può porre riguarda il fatto che gli oneri derivanti dal provvedimento, connessi anche alla traduzione degli atti indicati dalla normativa, potranno essere sostenuti facendo riferimento sia alle ordinarie disponibilità di bilancio sia alle risorse del decreto legislativo n. 32 del 2014, riguardante egualmente misure per la traduzione e l'interpretariato nei procedimenti penali. In base alle informazioni fornite dal Governo in Parlamento, a conferma della Relazione tecnica, sarà il Fondo di rotazione per l'attuazione delle direttive comunitarie ex legge n. 183 del 1987 a conferire per il primo triennio un'integrazione di risorse e si dovrebbero determinare notevoli economie di spesa sul capitolo interessato a seguito dell'operare della normativa di cui alla legge di stabilità per il 2014 (art. 1, comma 606), in base alla quale si prevede una riduzione degli importi spettanti ai difensori, all'ausiliario del magistrato, al consulente tecnico e all'investigatore privato autorizzato: ciò dovrebbe rappresentare una fonte di alimentazione del capitolo a partire dal 2017. Dalle riportate dichiarazioni emerge, comunque, un quadro finanziario che trova scarso riscontro nella lettera del decreto e che rimane affidato a meccanismi gestionali la cui affidabilità non è possibile riscontrare se non attraverso una minuziosa analisi *ex post*, fermo rimanendo, dunque, che *ex ante* è prevista, come riportato, solo una generica clausola di neutralità.

Analoga menzione va effettuata in riferimento al decreto legislativo 4 luglio 2014 n. 102, in materia di efficienza energetica (il cui atto governativo, da esaminare per il

Delusi Forlì



prescritto parere in Parlamento, è stato correttamente corredato di Relazione tecnica, alla luce dei numerosi interventi previsti a carico dello Stato, con relative coperture finanziarie. Fatti salvi gli articoli espressamente onerosi, è prevista una generale clausola di neutralità, la cui sostenibilità sembrerebbe mediamente ragionevole. Altre osservazioni possono essere brevemente svolte per mettere in luce che il coinvolgimento degli enti territoriali, di cui all'art. 5, comma 16, in vista del raggiungimento dell'obiettivo nazionale di risparmio energetico, andrebbe valutato concretamente alla luce del vigente patto di stabilità interno. Lo stesso può essere rilevato a proposito dell'art. 12, comma 4, in base al quale la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome definisce e rende disponibili, nell'immediato, sia pur in collaborazione con altri enti (alcuni dei quali pubblici), programmi di formazione finalizzati alla qualificazione degli *auditor* energetici in vari settori dell'attività economica.

Una breve menzione va riservata al decreto legislativo 16 luglio 2014 n. 112, in materia di attuazione di apposita direttiva comunitaria in materia di tenore di zolfo dei combustibili per uso marino, per il quale sembra ragionevole la sostenibilità della clausola d'invarianza certificata dalla Relazione tecnica e si escludono oneri a carico della finanza pubblica per le attività di controllo in quanto la relativa spesa è posta a carico dei soggetti interessati mediante l'applicazione di specifiche tariffe, come espressamente statuito dall'art. 2, comma 3.

Una sottolineatura particolare merita infine il d.lgs. del 10 agosto 2014 n. 126, in materia di modifiche riguardanti l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali. Si ricorda che, per gli aspetti di merito, relativi principalmente al fatto che si introduce il principio della competenza potenziata cd. "a scadenza", si è svolta un'apposita audizione parlamentare da parte della Corte, Sezione delle Autonomie, in data 29 maggio u.s., alla quale si rinvia. Per i profili di competenza, si ricorda che il provvedimento è corredato di apposita clausola generale d'invarianza. Comunque, per gli aspetti di possibile impatto sui saldi di finanza pubblica, una menzione va riservata alla problematica del riaccertamento straordinario dei residui, necessario per adeguarne lo *stock* al 1° gennaio 2015 sulla base dei nuovi principi, il che, come ha confermato il Governo nel corso di un'apposita audizione parlamentare.

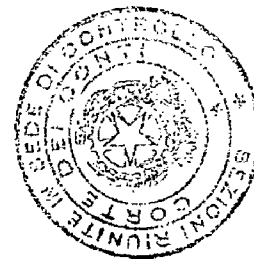
Fonte  
Rivista



l'11 settembre u.s., “comporta infatti anche il rischio di far emergere disavanzi di amministrazione, anche di rilevante dimensione”. In merito si ricorda che, sulla base della normativa, è stata rinviata ad un dPCM l’individuazione delle modalità e dei tempi del ripiano, ferma rimanendo la possibilità di recuperare il disavanzo nel corso di dieci anni e di ricorrere a modalità straordinarie di ripiano; nella sede subprimaria è possibile poi prevedere incentivi, anche attraverso la disciplina del patto di stabilità interno e dei limiti di spesa del personale (commi 15 e 16 dell’art. 1). Non risultano chiariti i vincoli cui soggiace la normativa *in fieri* da ultimo richiamata sotto il profilo dell’impatto sui saldi di finanza pubblica.

In materia va anche considerato comunque il possibile impatto restrittivo sulla spesa derivante dall’anticipo al 2015 per gli enti territoriali dell’entrata in vigore della normativa sull’equilibrio di bilancio di cui alla menzionata legge cd. “rinforzata” n. 243 del 2012, come preannunciato dalla richiamata Nota di aggiornamento al DEF 2014.

Claudio Fara



TAVOLE (\*)

*Carla Azare*

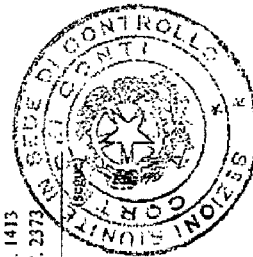
(\*) Le indicazioni numeriche delle tavole 2 e 3 si riferiscono agli effetti sul saldo netto da finanziare (SNF).

PAGINA BIANCA



## ELENCO DELLE LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO MAGGIO-AGOSTO 2014

N. Legge n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	Conv. D.L. n.	Scheda analitica n.	Iniziativa	Atto parlamentare
1	28 aprile 2014	67	100	2 maggio 2014			Part.	C. 331 S. 925 C. 331-927-B
2	2 maggio 2014	68	102	5 maggio 2014	16/2014	1	Gov.	C. 2162 S. 1450
3	23 aprile 2014	71	104	7 maggio 2014			Gov.	C. 1309 S. 1164
4	12 maggio 2014	75	109	13 maggio 2014	25/2014		Gov.	S. 1387 C. 2309
5	16 maggio 2014	78	114	19 maggio 2014	34/2014		Gov.	C. 2208 S. 1464 C. 2208-B
6	16 maggio 2014	79	115	20 maggio 2014	36/2014		Gov.	C. 2215 S. 1470
7	23 maggio 2014	80	121	27 maggio 2014	47/2014	2	Gov.	S. 1413 C. 2373

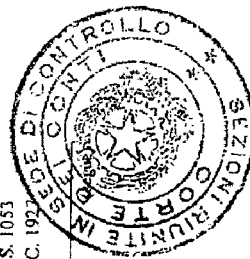


*Handwritten signature*

Tavola I

*Clara Pire*

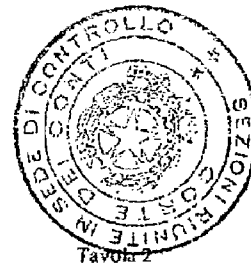
N. Legge in	Data	Titolo	G.U. n.	Data	Conv.		Schema analitica n.	Iniziativa	Atto parlamentare
					D.L.n.				
8	30 maggio 2014	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, recante disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari	125	31 maggio 2014	52/2014		3	Gov.	S. 1417 C. 2325
9	30 maggio 2014	Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul rimpimento e sulla morte di Aldo Moro	125	31 maggio 2014				Parl.	C. 1843 S. 1402
10	5 giugno 2014	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 aprile 2014, n. 58, recante misure urgenti per garantire il regolare svolgimento del servizio scolastico	130	7 giugno 2014	58/2014			Gov.	S. 1430 C. 2385
11	23 giugno 2014	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Delege al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria	143	23 giugno 2014	66/2014		4	Gov.	S. 1465 C. 2433
12	26 giugno 2014	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 maggio 2014, n. 74, recante misure urgenti in favore delle popolazioni dell'Emilia-Romagna colpite dal terremoto e dai successivi eventi alluvionali verificatisi tra il 17 ed il 19 gennaio 2014, nonché per assicurare l'operatività del Fondo per le emergenze nazionali	148	28 giugno 2014	74/2014		5	Gov.	C. 2365 S. 1518
13	23 giugno 2014	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo sulla creazione del blocco funzionale dello spazio aereo Blue Med tra la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro, la Repubblica ellenica e la Repubblica di Malta, fatto a Limassol il 12 ottobre 2012	159 S. O.	11 luglio 2014				Gov.	S. 1315 C. 2280
14	2 luglio 2014	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 maggio 2014, n. 73, recante misure urgenti di proroga di Commissioni per il completamento di opere pubbliche	159	11 luglio 2014	73/2014			Gov.	S. 1479 C. 2447
15	3 luglio 2014	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo fra il Governo della Repubblica italiana e il Governo degli Stati Uniti d'America sul rafforzamento della cooperazione nella prevenzione e lotta alle forme gravi di criminalità, fatto a Roma il 28 maggio 2009	163	16 luglio 2014			6	Gov.	S. 1053 C. 1977



N. Legge	Data	Titolo	G.U. n.	Data	Conv. D.L.n.	Scheda analitica	Iniziativa	Atto parlamentare
16	20 luglio 2014	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, recante disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo	175	30 luglio 2014	83/2014	7	Gov.	C. 2426 S. 1563
17	22 luglio 2014	Modifica al codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in materia di professionisti dei beni culturali, e istituzione di elenchi nazionali dei suddetti professionisti	183	8 agosto 2014			Parl.	C. 362 S. 1249 C. 362-B
18	22 luglio 2014	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica di Corea in materia di Vacanze-Lavoro, fatto a Seul il 3 aprile 2012	185	11 agosto 2014			Gov.	C. 1218 S. 2275
19	1° agosto 2014	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Niger in materia di sicurezza, fatto a Niamey il 9 febbraio 2010	187	13 agosto 2014		8	Gov.	S. 1143 C. 2272
20	11 agosto 2014	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari	190 S.O.	18 agosto 2014	90/2014	9	Gov.	C. 2486 S. 1582 C. 2486-B
21	11 agosto 2014	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea	192 S.O.	20 agosto 2014	91/2014	10	Gov.	S. 1541 C. 2568 S. 1541-B
22	11 agosto 2014	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92, recante disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile	192	20 agosto 2014	92/2014	11	Gov.	C. 2496 S. 1579
23	11 agosto 2014	Introduzione dell'articolo 15-bis della legge 28 aprile 2014, n. 67, concernente norme transitorie per l'applicazione della disciplina della sospensione del procedimento penale nei confronti degli inreperibili	193	21 agosto 2014			Parl.	C. 2344 S. 1517
24	11 agosto 2014	Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo	17 luglio 1900	28 agosto 2014		12	Gov.	S. 1326 C. 2499 S. 1326-B



*Alvise Forte*



**ONERI FINANZIARI INDICATI DALLE LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO  
MAGGIO-AGOSTO 2014**

*(in migliaia)*

Legge n.	2013	2014	2015	2016	Onere permanente	Onere pluriennale/successivo
68		158.400				
80		129.240	211.690	180.390	26.210	1
81		4.380	1.460			
89		26.092.200	6.632.076	7.130.952	4.490.456	2
93		292.000	76.000			
99	10.248					
106		56.100	82.800	136.900	7.000	3
113		57	57	57	57	
114		54.703	243.690	258.265	282.965	4
116		111.020	93.220	311.420	180.420	5
117		5.000	10.000	5.372		
125		2.120	5.302	5.279	5.279	
<b>Totale</b>	<b>10.248</b>	<b>26.905.220</b>	<b>7.356.295</b>	<b>8.028.634</b>	<b>4.992.387</b>	

1) € 135,30 mln per il 2017, € 70,25 mln per il 2018, € 66,92 mln per il 2019 e € 28,40 mln per il 2020

2) € 6.475,80 mln per il 2017

3) € 86,20 mln per il 2017, € 82,60 mln per il 2018, € 70,20 mln per il 2019

4) € 136,2 mln per il 2017, € 10,8 mln per il 2018 e 3 mln per il 2019

5) € 493,30 mln per il 2017, € 529,30 mln per il 2018, € 353,7 mln per il 2019 ed € 146,4 mln nel 2020

*Clara F...*

QUADRO RIASSUNTIVO DELLE MODALITA' DI COPERTURA DEGLI ONERI RIFERITI  
LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO MAGGIO-AGOSTO 2014

(in migliaia)

	2013	2014	2015	2016	Totale	%
<i>Fondi speciali:</i>						
<i>parte corrente</i>	10.248	6.021	8.613	14.613	39.495	0,09
<i>c/ capitale</i>	0	5.000	71.800	133.800	210.600	0,47
<i>Totale fondi speciali</i>	10.248	11.021	80.413	148.413	250.095	0,56
<i>Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa</i>	0	3.250.942	2.623.064	2.672.874	8.546.880	19,26
<i>Nuove o maggiori entrate</i>	0	5.434.193	4.736.147	5.288.147	15.458.487	34,83
<i>Altre forme di copertura</i>	0	20.125.000	0	0	20.125.000	45,35
<b>Totale</b>	<b>10.248</b>	<b>28.821.156</b>	<b>7.439.624</b>	<b>8.109.434</b>	<b>44.380.463</b>	<b>100</b>



*Chiodi*



ELENCO DEI DECRETI LEGISLATIVI (\*) PUBBLICATI NEL PERIODO  
MAGGIO-AGOSTO 2014

N.	Decreto legislativo n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	Attuativo di:
1	69	17 aprile 2014	Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1107/2009 relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive 79/117/CEE e 91/414/CEE, nonché del regolamento (CE) n. 547/2011 che attua il regolamento (CE) n. 1107/2009 per quanto concerne le prescrizioni in materia di etichettatura dei prodotti fitosanitari	103	6 maggio 2014	Legge Comunitaria 2010
2	70	17 aprile 2014	Disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario	103	6 maggio 2014	Reg. 1371/2007
3	101	1° luglio 2014	Attuazione della Direttiva 2012/13/UE sul diritto all'informazione nei procedimenti penali	164	17 luglio 2014	Dir. Com. 2012/13/UE
4	102	4 luglio 2014	Attuazione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE	165	18 luglio 2014	Dir. Com. 2012/27/UE
5	112	16 luglio 2014	Attuazione della direttiva 2012/33/UE che modifica la direttiva 1999/32/CE relativa al tenore di zolfo dei combustibili per uso marino	186	12 agosto 2014	Dir. Com. 2012/33/UE
6	126	10 agosto 2014	Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42	199 S.O.	28 agosto 2014	Legge delega n. 42/2009

*Chiusa l'anno*



ONERI E COPERTURE  
SCHEDE ANALITICHE

*Chiara Farre*

**Legenda:**

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

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

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

PAGINA BIANCA







SCHEDA N. 3

Legge 30 maggio 2014, n. 81 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, recante disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari

Salda netto da finanziare  
(in migliaia)

UNICI		COPERTURE									
Art.	Co.	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1	1		4.380	1.460						4.380	1.460
			4.380	1.460						4.380	1.460
			TOTALE:								
			4.380	1.460						4.380	1.460

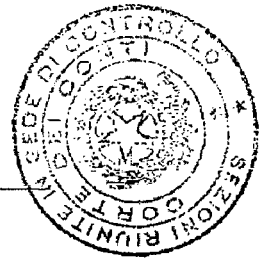
Modalità  
Utilizzo di risorse di cui all'art. 3, par. co. 2, del d.l. n. 31/2011, confluite nel fondo sanitario nazionale non ancora oggetto di riparto



*Use Table*



ONERI										COPERTURE										
Art.	Ca.	Disposizione	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Art.	Ca.	Misurata	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
			€	€	€	€	€	€	€				€	€	€	€	€	€	€	
9	9	istituzione di un fondo per l'agevolazione degli acquisti di beni e servizi			10.000	20.000	20.000			16	5	Utilizzo delle risorse destinate alle piccole opere, di cui all'art. 13, co. 3-quinquies, d.l. n. 112/2008		240.000						
										5	6	Riduzione indennità per gli addetti negli uffici di diretta collaborazione dei Ministri								
										17	2	Riduzione spese di funzionamento Cortei dei conti, Consiglio di Stato, Tribunali amministrativi regionali, Consiglio Superiore della Magistratura, nonché Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana								
										18	1	Suppressione di agevolazioni postali per invii elettorali			19.100					
										19	1	Riduzione delle spese per il Consiglio generale degli italiani all'estero			329					
16	7	Rifinanziamento del Fondo per interventi in agricoltura per le iniziative connesse all'evento Expo Milano 2015		4.800						21	4	Riduzione delle somme da riversare alla concessionaria del servizio pubblico calcio televisivo		150.000						
										50	10- bis	Riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica (art. 10, co. 5, d.l. n. 28/2004)			3.500					
										3	1	Utilizzo delle maggiori entrate derivanti dall'aumento della tassazione reddituale finalizzate dal 20% al 26% dal 1° luglio 2014		720.000	2.206.000	2.987.000				
27	1	Monitoraggio dei debiti delle pubbliche amministrazioni attraverso una piattaforma elettronica		1.000						4	11	Anticipo imposta sostitutiva sulla rivalutazione beni impresa in unica soluzione		607.600						
										12	12	Utilizzo delle maggiori entrate derivanti dalla rivalutazione quote Banca d'Italia		1.794.000						



*Che fine*









ONERI		COPERTURE																
Art.	Co.	Disposizione	2013	2014	2015	2016	Perm.	Min./ann.	Art.	Co.	Mediobilità	2013	2014	2015	2016	Perm.	Min./ann.	
37	1	1.100.000	1.100.000	1.100.000	1.100.000	1.100.000	1.100.000	1.100.000	1.100.000	1.100.000	1.100.000	1.100.000	1.100.000	1.100.000	1.100.000	1.100.000	1.100.000	1.100.000
38	1	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
39	1	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
40	1	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
41	1	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
42	1	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
43	1	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
44	1	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
45	1	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
46	1	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
47	1	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
48	1	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
TOTALE			26.092.200	7.130.952	6.632.076	7.130.952	4.498.456	4.498.456	TOTALE			28.908.136	6.715.405	7.206.452	4.494.056			

I dati sono elevati dalla documentazione fornita dal Governo

\*1) Fonti: relazione tecnica

1) € 750 mln per il 2017

2) € 58,3 mln per il 2017

3) € 540 mln per il 2017

4) € 2,4 mln per il 2017

5) € 1.895 mln per il 2017, € 1.793 mln a decorrere dal 2018

6) € 21 mln per il 2017

7) € 249,4 mln per il 2017, € 266,9 mln a decorrere dal 2018

8) € 241,7 mln per il 2017

9) € 310 mln per il 2017

10) € 5,7 mln per il 2017

11) € 1 mln per il 2017

12) € 196,4 mln per il 2017, € 215,5 mln a decorrere dal 2018

13) € 4,135 mln per il 2017

14) € 3,6 mln per il 2017 ed € 4,9 mln a decorrere dal 2018

15) € 163,2 mln per il 2017 ed € 158,2 mln a decorrere dal 2018

16) € 336,4 mln per il 2017 ed € 329,7 mln a decorrere dal 2018

17) € 168,3 mln per il 2017 ed € 175 mln a decorrere dal 2018

18) € 4 mln per il 2017 ed € 5 mln a decorrere dal 2018



*Udo Foke*

SCHEDE N. 5

Legge 26 giugno 2014, n. 93 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 maggio 2014, n. 74, recante misure urgenti in favore delle popolazioni dell'Emilia-Romagna colpite dal terremoto e dai successi di eventi alluvionali verificatisi tra il 17 ed il 19 gennaio 2014, nonché per assicurare l'operatività del Fondo per le emergenze nazionali

Saldo netto da finanziare

ONERI										COPERTURE									
Art.	C.o.	Disposizione	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.	Art.	C.o.	Modalità	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.		
1	5-7 e 8	Concessione di contributi a privati cittadini, a imprese agricole per danni subiti a seguito degli eventi calamitosi per il ripristino delle normali condizioni di vita e per la ripresa delle attività economiche, nonché per il ripristino di opere pubbliche, beni culturali ecc.		160.000					1	9	Utilizzo di risorse relative ai fabbisogni di spesa connessi al riconoscimento di crediti di imposta e finanziamenti bancari agevolati per la ricostruzione, di cui all'art. 3-bis, d.l. n. 95/2012		160.000						
6	6	Contributi per finanziamenti (emergenza idrogeologica)			50.000						A valore sulle risorse disponibili sulle contabilità speciali intestate al Commissario delegato di cui all'art. 1, co. 1, d.l. n. 174/2012			50.000					
7-ter	7-ter	Credito di imposta per sospensione rate mutui							1	7-ter	Utilizzo di risorse relative ai fabbisogni di spesa connessi al riconoscimento di crediti di imposta e finanziamenti bancari agevolati per la ricostruzione, di cui all'art. 3-bis, d.l. n. 95/2012		0	0	0	0	0		
9	9	Finanziamento in favore delle imprese agricole del sistema Emilia-Romagna		26.000	26.000					9	A valore sulle risorse disponibili sulle contabilità speciali intestate di cui all'art. 2, co. 6, d.l. n. 74/2012		26.000	26.000					



*CS il Fondo*

ONERI				COPERTURE															
Art.	Co.	Disposizione	2013	2014	2015	2016	Pecm.	Plur./suc.	Art.	Co.	Modalità	2013	2014	2015	2016	Pecm.	Plur./suc.		
2	1-c 1-bis	Integrazione del fondo per le emergenze nazionali	3	0	0	0			2	1	Utilizzo di risorse iscritte nel bilancio della Presidenza del consiglio dei ministri ancora disponibili per mancata attivazione di interventi nonché disponibilità non impegnate e disimpegno di residui passivi	4	0	0	0				
2	1-c 1-bis	Integrazione del fondo per le emergenze nazionali		100.000					2	1	Utilizzo dei proventi derivanti dalla sottoscrizione dei nuovi strumenti finanziari di cui all'art. 23 lettera a) del D.L. n. 95/2012 di cui all'art. 1 del D.L. n. 95/2012		100.000						
2	1-es	Attività afferenti alla gestione delle reti di osservazioni idrometeorologiche al suolo		6.000					2	1-es	Utilizzo risorse del fondo nazionale protezione civile		6.000						
<b>TOTALE</b>				<b>292.000</b>	<b>76.000</b>	<b>76.000</b>			<b>TOTALE</b>				<b>292.000</b>	<b>76.000</b>	<b>76.000</b>				

\* Fonti: relazione tecnica  
1, 2, 3, 4) Manca la quantificazione dell'onere



*Carlo Forte*

SCHEDA N. 6

Legge 3 luglio 2014, n. 99 - Ratifica ed esecuzione dell'Accordo fra il Governo della Repubblica italiana e il Governo degli Stati Uniti d'America sul rafforzamento della cooperazione nella prevenzione e lotta alle forme gravi di criminalità, fatto a Roma il 28 maggio 2009

Saldo netto da finanziare  
(in migliaia)

ONERI										COPERTURE							
Art.	Co.	Disposizione	2013	2014	2015	2016	Permi.	Plur./suc.	Art.	Co.	Modalità	2013	2014	2015	2016	Permi.	Plur./suc.
4-7		Inserimento automatizzata dei dati di identificazione e dei profili del DNA	10.248						3	1	Accantonamento parte corrente - Ministero affari esteri	10.248					
<b>TOTALE</b>			<b>10.248</b>								<b>TOTALE</b>	<b>10.248</b>					

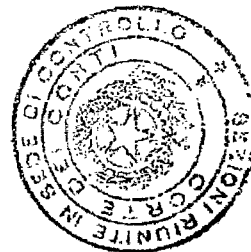


*Use Sup*



ONERI										COMPARTURE									
Art.	Co.	Disposizione	2013	2014	2015	2016	Permi.	Plur./sic.	Art.	Co.	Modalità	2013	2014	2015	2016	Permi.	Plur./sic.		
5	6	Incremento del fondo di rotazione per i fondi di garanzia di cui all'art. 11, co. 6, d.l. n. 97/2013		50.000						6	Utilizzo del fondo per il pagamento dei debiti ed i requisiti ed esigenze degli art. 10, d.l. n. 97/2013	50.000							
6	2-terzo	istituzione fondo per il restauro delle sale cinematografiche al fine della concessione dei crediti di imposta, di cui al co. 2-bis del medesimo articolo			3.000	3.000		6	6	2-terzo	Utilizzo di risorse (max credit - settore cinematografico) di cui all'art. 8, co. 3, d.l. n. 97/2013			3.000	3.000		7		
7	6	Piano strategico "Grandi Progetti Beni Culturali"		5.000	30.000	50.000					Accantonamento parte capitale, in m. del piano e delle attività culturali e del turismo	5.000	30.000	30.000	50.000				
11-bis		Strutture turistiche			2.000	2.000					Utilizzo risorse del Fondo per interventi strutturali di politica economica (art. 10, co. 5, d.l. n. 97/2013)			2.000	2.000				
<b>TOTALE</b>			<b>0</b>	<b>56.100</b>	<b>32.800</b>	<b>136.900</b>	<b>7.000</b>				<b>TOTALE</b>	<b>0</b>	<b>56.100</b>	<b>32.800</b>	<b>142.200</b>	<b>7.000</b>			

- 1) € 18,2 mln per il 2017, € 14,6 mln per il 2018, € 5,2 mln per il 2019
- 2) € 4,9 mln per il 2017, € 7,6 mln per il 2018 ed € 5 mln a decorrere dal 2019
- 3) € 83,8 mln per il 2017, € 77 mln per il 2018, € 70,20 mln per il 2019
- 4) € 15 mln per ciascuno degli anni 2017, 2018 e 2019
- 5) € 50 mln per ciascuno degli anni dal 2017 al 2019
- 6) e 7) € 3 mln per ciascuno degli anni 2017 e 2018



*Stefano Fube*

Legge 1° agosto 2014, n. 113 - Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Niger in materia di sicurezza, fatto a Niamey il 9 febbraio 2010

SCHEDA N. 8

Saldo netto da finanziare  
*(in migliaia)*

ONERI										COPEKTURE									
Art.	Co.	Disposizione	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.	Art.	Co.	Modalità	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.		
3	1	Attività di collaborazione di cui agli articoli 2, 5, 6 e 7 dell'Accordo, concernenti lo svolgimento di consultazioni periodiche, di corsi di addestramento in materia di stupefacenti per la lotta al terrorismo e per il contrasto all'immigrazione illegale, nonché di corsi di formazione specialistica		57	57	57	57		3	1	Accantonamento parte corrente - Ministero affari esteri	57	57	57	57	57			
<b>TOTALE</b>				57	57	57	57		<b>TOTALE</b>			57	57	57	57	57			

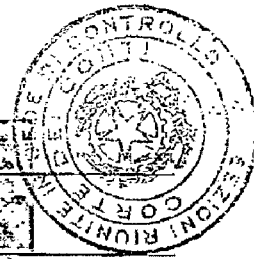


*[Handwritten signature]*





ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	2013	2014	2015	2016	Uerm.	Plur/ suc.	Art.	Co.	Modalità	2013	2014	2015	2016	Uerm.	Plur/ suc.		
4	1 (2.3)	Istituzione di un fondo destinato al miglioramento dell'allocazione del personale presso le P.n.		15.000	30.000	30.000	30.000			1 (2.4)	Utilizzo risorse del fondo per la stabilizzazione dei rapporti di lavoro pubblici di cui all'art. 3, co. 97, lg. n. 244/2007	6.000	9.000	9.000	9.000	9.000			
									4	1 (2.4)	Utilizzo risorse del fondo destinato a finanziare la concessione di incentivi all'esodo, la concessione di incentivi alla mobilità territoriale, l'erogazione di indennità di trasferta, nonché uno specifico programma di assunzioni di personale qualificato, di cui all'art. 1, co. 14, d.l. n. 262/2006	9.000	9.000	9.000	9.000	9.000			
									1 (2.4)	1 (2.4)	Utilizzo risorse del fondo destinato alle assunzioni di personale qualificato a tempo indeterminato, di cui all'art. 1, co. 527, della lg. n. 296/2006	12.000	12.000	12.000	12.000	12.000			
											A valore di 1.000.000.000,00 dal 1° gennaio 2013, l'importo di 1.000.000.000,00 è stato utilizzato presso le scuole, di cui all'art. 1, co. 58, lg. n. 228/2012	1.000	1.500	4.000	4.000	4.000			
10	2	Minori entrate ascritte alla massima della ripartizione del provento annuale dei diritti di segreteria per gli es.li.		1.500	4.000	4.000	4.000		10	2	Riduzione della dotazione del programma "Gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali" del ministero dell'Interno	1.500	4.000	4.000	4.000	4.000			
											Utilizzo risorse del fondo per la gestione del personale per la formazione e l'aggiornamento del personale, di cui all'art. 1, co. 11, d.l. n. 185/2008	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000			
											Riduzione delle assegnazioni alle spese previste dall'art. 7, co. 39, d.l. n. 95/2012 dei versamenti delle entrate a valere sul c/c contabilità speciale scolastica	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000			



*Handwritten signature and initials.*



SCHEDA N. 10

Legge 11 agosto 2014, n. 116 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea

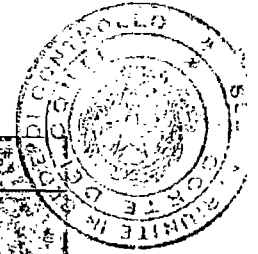
Saldo netto da finanziare  
*(in milioni)*

Art. Co.	Disposizione	ONERI					Porr./ suc.	Perm.	COBERTURE					Porr./ suc.	
		2013	2014	2015	2016	Perm.			2013	2014	2015	2016	Perm.		
1	Concessione di crediti di imposta alle imprese che producono prodotti agricoli della pesca e dell'acquacoltura, per la razionalizzazione e l'ampliamento di infrastrutture informatiche finalizzate al potenziamento del commercio elettronico		500	2.000	1.000						6.000				1
3	Concessione di crediti di imposta alle imprese che producono prodotti agricoli della pesca e dell'acquacoltura, per lo sviluppo di nuovi prodotti, pratiche, processi e tecnologie, nonché per la cooperazione di filiera		4.500	12.000	9.000		8					5.000			
5	Istituzione del fondo per gli investimenti all'assunzione dei giovani lavoratori agricoli				9.000		3							5.600	
5	Minori entrate per l'applicazione al cinquanta per cento delle dichiarazioni di fini IRAP anche ai lavoratori stagionali e alle imprese agricole costituite in forma societaria			33.300	18.000	18.000						11.300		7.600	



*Handwritten signature: Oreste Fede*

ONERI				COBERTURE															
Art.	Cb.	Dispensione	2013	2014	2015	2016	Perm.	P/str/ suc.	Art.	Cb.	Modalità	2013	2014	2015	2016	Perm.	P/str/ suc.		
7	1	Minori entrate per concessione ai giovani coltivatori diretti e agli imprenditori agricoli di detrazioni per l'affitto di terreni agricoli	*		18.600	10.600	10.600		8	2 (lett. c)	Utilizzo delle maggiori entrate conseguenti dall'incremento del coefficiente di rivalutazione per i redditi dominicali e agrario IRPEF, disposto dall'art. 7, co. 4, della medesima legge			36.300	28.400	21.800			
8	1	Incremento del fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'art. 10, co. 5, d.l. n. 282/2004	4			800													
10	10	Interventi di ricostruzione conseguenti agli sversamenti accidentali verificatisi nel territorio della regione Liguria		6.000							Utilizzo dei risparmi di spesa conseguiti sulle somme di cui al fondo stanziato dall'art. 11, co. 347, lett. b), lg. n. 147/2013 e disposti nel medesimo articolo, co. 11 bis	6.000							
11	2	Oneri di missione per partecipazione alla Commissione scientifica CITES		20	20	20	20		11	2	Utilizzo di risorse concernenti l'attuazione di un programma di comunicazione ambientale, di cui all'art. 6, co. 1, lg. n. 179/2002	20	20	20	20	20			
17	1	Incremento del fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'art. 10, co. 5, d.l. n. 282/2004				4.800				4	Maggiori entrate derivanti dalle disposizioni previste nel medesimo articolo (art. 11, co. 347, lett. b) e 2) in materia di società cooperative di cui all'art. 10, co. 5, d.l. n. 282/2004				2.700	2.700			
18	1	Credito di imposta per investimenti in beni strumentali nuovi				204.000	204.000	5	18	9	Riduzione della quota nazionale del fondo per lo sviluppo e la coesione - programmazione 2014-2020, di cui all'art. 1, co. 6, lg. n. 147/2013				204.000		6		
19	1	Asseverazioni per l'attuale interesse quotate e società e benefici in unione delle casse di fronte di un credito di imposta			17.400	148.800				1	Riduzione della quota nazionale del fondo per lo sviluppo e la coesione - programmazione 2014-2020, di cui all'art. 1, co. 6, lg. n. 147/2013			27.300	151.000				



*Spontone*

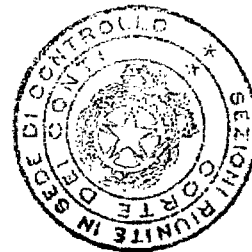


SCHEDA N. 11

Legge 11 agosto 2014, n. 117 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92, recante disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile

Saldo netto da finanziare  
*(in migliaia)*

ONERI			COPERTURE														
Art.	Co.	Disposizione	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.	Art.	Co.	Modalità	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.
1 e 2		Rimedi risarcitori in favore dei detenuti sottoposti a trattamenti in violazione dell'art. 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali		5.000	10.000	5.372			9		lett. c a) vantaggio dei consumatori non riassegnate ai pertinenti programmi, di cui all'art. 148, co. 1, l.g. n. 388/2000	5.000	5.000	10.000	5.372		
											lett. b) Riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica (art. 10, co. 5, d.l. n. 282/2004)			10.000	5.372		
<b>TOTALE</b>				<b>5.000</b>	<b>10.000</b>	<b>5.372</b>					<b>TOTALE</b>	<b>5.000</b>	<b>10.000</b>	<b>10.000</b>	<b>5.372</b>		



*Handwritten signature*

SCHEDA N. 12

Legge 11 agosto 2014, n. 125 - Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo

Saldo netto da finanziare  
(in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	Ch.	Disposizione	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.	Art.	Co.	Modalità	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.		
17		Spese per ristrutturazione della sede dell'istituzione Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo		2.120					33	i b	Riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica (art. 10, co. 5, d.l. n. 282/2004)		2.120						
19		Oneri di personale per adeguamento della dotazione organica di italiani professionisti nell'istituzione Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo									Riduzione degli stanziamenti autorizzati in favore della cooperazione allo sviluppo ai sensi della legge n. 49/1987, come determinata dalla tabella C allegata alla legge 27 dicembre 2013, n. 147								
<b>TOTALE</b>				<b>2.120</b>	<b>5.302</b>	<b>5.279</b>	<b>5.279</b>		<b>TOTALE</b>			<b>2.120</b>	<b>5.302</b>	<b>5.279</b>	<b>5.279</b>				



*[Handwritten signature]*

€ 6,40



\*170480005050\*