

Legge 24 giugno 2013, n. 71, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015. Trasferimento di funzioni in materia di turismo e disposizioni sulla composizione del CIPE

Si tratta di una misura d'urgenza molto articolata, riguardante interventi in numerosi settori rilevanti dal punto di vista ambientale nonché a favore delle popolazioni terremotate, per un complesso di risorse in termini di indebitamento netto, per il periodo 2013-2018, pari a circa 1,4 miliardi (di cui 1 miliardo a favore del terremoto dell'Abruzzo). Al testo iniziale sono stati approvati molti emendamenti di origine parlamentare.

L'art. 1 riguarda il riconoscimento dell'area di Piombino come area di crisi industriale. A tal fine è nominato un Commissario, che assicura la realizzazione degli interventi urgenti previsti avvalendosi delle risorse pubbliche disponibili a legislazione vigente. Vengono indicati nella norma limiti massimi di esclusione dal patto di stabilità interno per i pagamenti per l'effettuazione degli interventi a carico sia delle risorse statali erogate alla Regione e al Comune sia delle risorse di competenza diretta di tali enti, con la previsione della possibilità da parte del Commissario di innalzare tali limiti. La copertura dell'impatto sui saldi di finanza pubblica avviene con il ricorso al fondo per la attualizzazione dei contributi pluriennali.

L'articolo pone una serie di problemi. Anzitutto, va registrata la mancata dimostrazione della sostenibilità della clausola di neutralità in ordine all'operare del Commissario: in caso negativo, infatti, si creerebbe il presupposto per dover stanziare maggiori risorse nei bilanci futuri per far fronte agli oneri di funzionamento dell'ufficio. Quanto alle norme sul patto di stabilità interno, viene in rilievo la descritta possibilità che il Commissario possa innalzare i limiti di esclusione da tale Patto. In merito, il Governo ha fornito una interpretazione grazie alla quale l'utilizzo di tale possibilità è subordinata al reperimento di idonea copertura finanziaria, il che è stato parimenti assunto come presupposto per il parere favorevole della suddetta Commissione bilancio della Camera dei Deputati. Sul punto la soluzione cristallizzata poi nel testo normativo non appare soddisfacente, in quanto la possibilità di creare un onere aggiuntivo avverrebbe in via amministrativa senza la precostituzione di criteri idonei e senza essere

condizionata alla copertura, in assenza di un vincolo legislativo. Si ricorda che sul primo punto la giurisprudenza costituzionale va sempre più accentuando la riserva di legge in materia di coperture finanziarie come parametro di legittimità. Vero è anche che apparirebbe incongruo, sul piano istituzionale, il reperimento di una copertura con legge in riferimento ad un onere creato in sede amministrativa, per cui rimane la conclusione secondo cui la creazione dell'onere deve concretizzarsi a livello di norma primaria.

Va anche considerato poi che non è stato previsto neppure un limite massimo alla determinazione dell'onere stesso, il che potrebbe accentuare i problemi di copertura, oltre che rappresentare un modello legislativo globalmente non conferente nel momento in cui si prevede la possibilità di creare nuovi oneri praticamente senza limiti, ancorché di importo ragionevolmente limitato, tenuto conto della materia.

Quanto all'utilizzo del fondo per l'attualizzazione dei contributi pluriennali per la compensazione delle descritte operazioni di deroghe al patto di stabilità interno, come già rilevato nelle considerazioni generali iniziali, si tratta di una modalità di compensazione che, sebbene non risulti problematica dal punto di vista quantitativo e registri numerosi precedenti, tuttavia pone il problema di un uso di risorse di elevata qualità - si tratta di alimentare i limiti d'impegno - al di fuori delle finalità per cui esse erano state originariamente iscritte in bilancio. Tale fondo sembra, quindi, rappresentare sempre di più una sorta di riserva di copertura per interventi d'urgenza e non invece una possibilità di impostare una attività di spesa d'investimento che, per sua natura, riveste un carattere programmatico.

L'art. 2 proroga un'ordinanza del Presidente del Consiglio in tema di interventi ambientali riguardanti Palermo, prevedendo la nomina di un Commissario e l'apertura di una contabilità speciale. Gli oneri sono posti a carico delle risorse già stanziare dalla medesima ordinanza. Si rileva anche in questo caso - oltre all'ampliamento dell'utilizzo dello strumento delle contabilità speciali - una mancata quantificazione degli oneri, la cui generica coerenza con il quadro delle risorse in essere il Governo ha comunque assicurato in Parlamento, senza fornire però ragguagli sufficienti. Si incrementano peraltro gli obblighi informativi del Presidente della Regione siciliana, senza una idonea dimostrazione della plausibilità della relativa clausola di neutralità.

L'art. 3, in materia di emergenza ambientale nella Regione Campania, ~~proroga~~ un'ordinanza del Presidente del Consiglio in materia e pone lo stesso ordine di problemi, in quanto gli oneri non vengono quantificati, pur avendo, il Governo, assicurato la piena sostenibilità del quadro finanziario complessivo in essere, anche in riferimento ai nuovi obblighi informativi del Presidente della Regione Campania: ciò mette indirettamente in luce una metodologia di stima delle esigenze finanziarie che sembra in parte prescindere dalle necessità presenti all'atto della relativa deliberazione e comunque dalla sussistenza di sufficienti informazioni circa l'entità degli interventi da porre in essere, con il rischio di avviare azioni destinate probabilmente a non trovare un completamento, con pregiudizio in caso di interruzione dei servizi.

In più, l'art. 3 reca un comma finale (*3-quater*) che incrementa i costi complessivi del servizio la cui copertura integrale deve essere assicurata dalla TARES: considerate le generali condizioni della finanza comunale, ciò pone il problema della sostenibilità degli effetti della norma a carico dei bilanci interessati. Il Governo, nel confermare in linea generale che gli interventi di cui all'articolo rientrano nei "tendenziali" riferiti alla Regione Campania, in merito al comma *3-quater* ha ribadito che non si hanno effetti negativi sulla finanza pubblica, il che non esclude quindi un innalzamento, ove possibile, delle aliquote della tassa in questione.

In riferimento all'art. 5, in materia di semplificazioni per la realizzazione di EXPO 2015, si segnala il comma *1-ter*, introdotto con un emendamento parlamentare, grazie al quale si può istituire un Fondo economale per il pagamento delle spese contrattuali per le quali non è possibile disporre tramite ordinativi di pagamento nella forma ordinaria con obbligo di rendicontazione. Sebbene non sia da sottovalutare il fatto che i tempi dell'opera complessiva possono indurre a ricorrere a modalità semplificate ed accelerate, non si può tuttavia non rilevare, come è accaduto in analoghe occasioni, che il sistema delle procedure che presiedono alla gestione delle risorse pubbliche continua in tal modo - con normative speciali e semplificatorie - a perdere la propria organicità, per assumere conformazioni frammentate e comunque slegate da un quadro unitario e coerente. Ciò va valutato anche sotto il profilo della migliore garanzia circa il soddisfacimento delle esigenze legate alla trasparenza, da un lato, e alle effettive possibilità di controllo, dall'altro.

Problemi più delicati pone l'art. 6-*sexies*, che prevede la possibilità di procedere ad assunzioni, sempre in riferimento alla gestione degli eventi calamitosi relativi alla Regione Emilia-Romagna, senza un'indicazione nella norma dell'ammontare dell'onere, neanche in via previsionale, e con una copertura generica sui fondi per la ricostruzione. Durante l'esame parlamentare il Governo ha garantito la congruità degli stanziamenti in essere. Si tratta di una tecnica di assolvimento degli obblighi di copertura che non può essere considerata rispettosa della legge di contabilità e della esigenza di un corretto assolvimento dell'obbligo di copertura, come ha più volte ribadito anche la giurisprudenza costituzionale nel fissare i criteri della credibilità e della sufficiente sicurezza - *inter alia* - ai fini di un positivo giudizio di legittimità: oltretutto, la mancata quantificazione dell'onere può rendere problematica la copertura, che insiste su fondi di entità variabile a fronte di oneri certi e probabilmente crescenti nel tempo. Si tratta peraltro di una tecnica di legislazione dovuta ad emendamenti approvati nel corso dell'*iter* di conversione e che si configura, di fatto, come una sorta di "delega" agli organi preposti alla gestione, cui vengono messi a disposizione fondi in vista di obiettivi mutevoli senza una quantificazione degli effetti, in norma primaria, neanche con una approssimazione ragionata, almeno di quegli oneri di carattere permanente. Ciò contribuisce anche ad indebolire, tra l'altro, il quadro dei controlli e a rendere poco chiari i riferimenti, perpetuando un approccio che denota una scarsa capacità di programmazione.

Analoghe considerazioni vanno svolte per l'art. 6-*septies*, che, nel prorogare il finanziamento agevolato per il pagamento dei tributi e contributi a favore dei titolari di reddito d'impresa e di lavoro autonomo che hanno subito danni, per includere anche i versamenti dovuti dal 1° luglio al 15 novembre, comporta, sulla base delle stime ufficiali rese dal Governo in Parlamento, un ammontare potenziale di nuovi finanziamenti per circa 950 milioni di euro; per quanto riguarda la modulazione dell'onere per interessi a carico dello Stato, sempre secondo le stime del Governo, si fa rinvio alle intese tra Cassa Depositi e Prestiti e ABI in ordine alla garanzia del non superamento degli stanziamenti all'uopo in essere a legislazione vigente. Ciò induce a rilevare che un tale limite non risulta previsto da una norma e quindi il risultato è che, da un lato, si crea un onere, dall'altro si demanda ad una circostanza esterna di natura contrattuale la relativa quantificazione e la sostenibilità degli interventi con i fondi in

essere, senza una previa dimostrazione della capienza di questi ultimi, con conseguente aleatorietà del conseguimento della finalità perseguita dal Legislatore.

La copertura del rifinanziamento della ricostruzione privata nei Comuni interessati dal sisma in Abruzzo, la cui spesa è stata quantificata in cifra fissa dall'art. 7-bis, è posta a carico dell'incremento dell'imposta fissa di bollo. Per la stima del gettito – secondo valutazioni ufficiali – si sono assunti come base i versamenti del 2012 e si sono esclusi in via prudenziale quelli effettuati dagli intermediari finanziari. Una tecnica legislativa prudente avrebbe dovuto indurre ad una formulazione della norma tale da prevedere – oltre all'incremento in cifra fissa - anche la elevabilità dell'imposta fino a concorrenza dell'importo (naturalmente tenendo conto delle elasticità delle variabili interessate). L'art. 7-ter presenta invece maggiori profili di criticità, in quanto con esso si autorizza il finanziamento degli investimenti relativi alla rete infrastrutturale ferroviaria per gli anni 2015-2024 con copertura sul fondo speciale di parte capitale: come segnalato durante il dibattito parlamentare, ciò comporta un irrigidimento della spesa in conto capitale, le cui corrispondenti quote di fondo speciale presentano, per gli anni successivi al triennio iniziale, un profilo più debole di quanto non accada invece per le corrispondenti quote di parte corrente, essendo caratterizzate da accentuata flessibilità. Una tale caratteristica trova una indiretta conferma nella possibilità prevista dall'ordinamento contabile di modulare le quote di spesa di investimento con la tabella E della legge di stabilità anche in riferimento agli esercizi compresi nello stesso triennio iniziale della singola legge di spesa, proprio per garantire quella flessibilità degli stanziamenti tale da consentire (anche) la coerenza del risultato della sessione di bilancio con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica. E' questo peraltro uno dei motivi per cui solo con grande parsimonia sono stati autorizzati utilizzi del fondo speciale di parte capitale su scala ultrannuale, mentre per gli oneri correnti ciò è avvenuto con maggiore frequenza proprio per la maggiore rigidità media di tale tipo di onere e per il fatto dunque che è del tutto ragionevole assumerne un carattere ultratriennale.

In merito poi all'art. 8, riguardante la prosecuzione delle attività di rimozione delle macerie causate dal sisma del 2009 in Abruzzo, si segnalano anomalie sul piano del rispetto dell'ordinamento contabile. Per quanto concerne il comma 6, che reca la copertura delle spese per la suddetta rimozione, dalla Relazione tecnica non si evincono

i criteri per la quantificazione della spesa né trova una conferma, sul piano della formulazione della norma, la tesi del Governo secondo cui l'onere ivi indicato e da intendersi come limite massimo di spesa. Si segnala infine l'ultimo periodo del comma 3, in base al quale gli Uffici speciali aggiudicano contratti pubblici mediante procedura negoziata, senza previa pubblicazione di un bando di gara: valgono al riguardo le considerazioni già esposte sulla progressiva disorganicità del sistema di intervento.

Legge 27 giugno 2013, n. 77, ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011

La legge costituisce un caso non frequente di una iniziativa legislativa parlamentare di ratifica ed esecuzione di una Convenzione internazionale, nella fattispecie del Consiglio d'Europa, sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e contro la violenza domestica. In assenza di Relazione tecnica e di una norma che affronti i risvolti finanziari della iniziativa, se non in riferimento alla non onerosità delle sole misure amministrative necessarie all'attuazione e all'esecuzione delle Convenzione (condizione - quest'ultima - apposta nel corso della prima lettura presso la Camera dei Deputati), va rilevato che la decisione di limitare il vincolo di non onerosità solo ai descritti aspetti amministrativi sembrerebbe derivare, in base al dibattito svoltosi in prima lettura, dal presupposto in base al quale numerose norme di cui alla Convenzione rivestirebbero carattere programmatico e dovranno trovare dunque attuazione progressiva previa adozione di apposite iniziative legislative, sede nella quale si affronterebbero i problemi di carattere finanziari. In tal senso è stato fornito il prescritto parere da parte della Commissione bilancio della Camera dei Deputati.

Il Governo ha invece espresso una posizione favorevole all'ipotesi di inserire una clausola generale di invarianza finanziaria, non limitata dunque ai soli profili derivanti dall'attuazione amministrativa della Convenzione, partendo dall'assunto per cui nel testo di riferimento vi sarebbero norme che creerebbero diritti soggettivi al risarcimento in caso di subita violenza, come l'art. 30, comma 2, ma non escludendo però di accedere alla tesi del rinvio alla legislazione attuativa successiva. La clausola rimane però - nel testo della legge - limitata ai soli aspetti amministrativi.

Vale la pena di far presente che, in seconda lettura presso il Senato della Repubblica, il parere favorevole della Commissione bilancio sul testo approvato in prima lettura si basa su un'ipotesi ancora meno chiara, facendosi riferimento genericamente ai provvedimenti esecutivi della Convenzione quale sede per stanziare, ove necessario, le risorse finanziarie adeguate a garantire il puntuale rispetto degli impegni contenuti nella Convenzione medesima.

Il complessivo dibattito, riassunto nei termini esposti, induce a riflessioni di due ordini. Da un lato, vi è da registrare la difficoltà, che si verifica di tanto in tanto, di "calare" nel sistema ordinamentale che caratterizza la contabilità di Stato del nostro Paese, soprattutto in riferimento al combinato disposto tra terzo e quarto comma dell'art. 81 Cost. ancora in vigore, le conseguenze finanziarie di atti ed impegni di natura internazionale che sembrano rispondere ad una logica di accentuata delegificazione in ordine ai relativi profili attuativi. Dall'altro, va ribadita la necessità di corrispondere all'esigenza di adottare comunque, nei casi incerti, un atteggiamento prudente come quello evidenziato dal Governo nella fattispecie, nel senso di non omettere la previsione nel testo di una clausola di invarianza generale, tale da costituire un valido deterrente nei confronti di eventuali automatismi con valenza finanziaria: ciò anche tenendo conto del possibile contenzioso che si potrebbe sviluppare in materia.

Legge 18 luglio 2013, n. 85, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 maggio 2013, n. 54, recante interventi urgenti in tema di sospensione dell'imposta municipale propria, di rifinanziamento di ammortizzatori sociali in deroga, di proroga in materia di lavoro a tempo determinato presso le pubbliche amministrazioni e di eliminazione degli stipendi dei parlamentari membri del Governo

Si tratta di una misura d'urgenza volta ad affrontare i tre argomenti della sospensione del versamento della prima rata IMU, con annessa clausola di salvaguardia; dell'incumulabilità per i membri del Governo tra indennità parlamentare e indennità di carica e, infine, dell'incremento delle risorse a disposizione per gli ammortizzatori sociali per sostenere il reddito di quanti possono accedere alla cassa integrazione in quanto usciti dal mercato del lavoro. In termini di contabilità nazionale sono stati stanziati, nel 2013, 370 milioni.

Più in particolare, sempre in riferimento all'indebitamento netto, per il 2013 le coperture - derivanti per il 70 per cento circa dalle risorse provenienti dalla riduzione del fondo per gli sgravi contributivi per la contrattazione di secondo livello - vanno a finanziare oneri consistenti, in larga parte, come anticipato, nel rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga. Per gli anni successivi le minori spese (riduzione dei fondi per il partenariato e la cooperazione con la Libia nonché del Fondo di sviluppo e coesione) determinano un effetto finale positivo netto.

Secondo le stime ufficiali, l'impatto nel triennio sui tre saldi è nullo, sostanzialmente, per il 2013, mentre è positivo per il 2014 e 2015, in termini di contabilità economica. E' disponibile anche l'analisi per sottosettore, che appare però poco significativa per il fatto che la natura del provvedimento assegna un ruolo preponderante agli enti di previdenza.

Al decreto-legge originario sono stati approvati alcuni emendamenti durante l'iter parlamentare. Il Governo ha correttamente fornito l'aggiornamento della Relazione tecnica nel passaggio dalla prima alla seconda lettura, nonché una soddisfacente documentazione aggiuntiva.

Venendo al dettaglio, per l'art. 1, riguardante l'IMU, si prevede con il comma 1 che la sospensione della prima rata 2013 operi nelle more di una complessiva riforma della disciplina dell'imposizione fiscale sul patrimonio immobiliare, da realizzare sulla base di una serie di principi. Allo scopo di garantire per intanto a tali enti la liquidità necessaria a compensare i minori introiti conseguenti alla sospensione del versamento della rata, prevista per giugno, il comma 2 dispone un temporaneo innalzamento dei limiti massimi di ricorso alle anticipazioni per i Comuni sino alla data del 30 settembre 2013: ciò in quanto in base alla disciplina vigente viene attribuito ai Comuni l'intero gettito IMU, ad esclusione di quello derivante dagli immobili ad uso produttivo, che rimane invece destinato allo Stato. Il comma 3 dispone che gli oneri per interessi conseguenti all'utilizzo delle maggiori anticipazioni di tesoreria vengano rimborsati a ciascun Comune dal Ministero dell'interno. Il comma 4 dispone in ordine alla copertura finanziaria degli oneri relativi agli interessi per le anticipazioni, utilizzando i risparmi derivanti dalla predetta incumulabilità, il fondo speciale e il fondo per interventi strutturali di politica economica.

Perdura poi l'orientamento del Governo – già più volte segnalato con accenti critici – di non tener conto degli effetti di tali anticipazioni sui saldi ai fini della relativa compensazione, limitata infatti ai soli interessi.

L'articolo 2 dispone poi che la riforma della disciplina dell'imposizione fiscale sul patrimonio immobiliare di cui all'articolo 1 sarà attuata nel rispetto degli obiettivi programmatici primari indicati nel DEF 2013, come risultante dalle relative risoluzioni parlamentari e, in ogni caso, in coerenza con gli impegni assunti in ambito europeo. In assenza della riforma entro il 31 agosto continua ad applicarsi la disciplina vigente e il termine del versamento della prima rata è fissato al 16 settembre. Si ricorda che in materia è intervenuto poi il decreto-legge n. 102 del 2013, in corso di conversione (già richiamato per altri versi), che, tra l'altro, ha soppresso la rata IMU in esame.

In ordine ai riflessi finanziari della sospensione, si è posta, tra l'altro, la questione dell'attendibilità della previsione di un tasso d'interesse del 3 per cento in termini di costo dell'anticipazione concessa: il Governo ha fatto sapere che l'onere è stato stimato in via prudenziale, in quanto è da ritenersi superiore alle effettive necessità essendosi ipotizzato, nella Relazione tecnica, che l'intera platea dei Comuni ricorra al limite massimo di anticipazione, mentre è verosimile ritenere che nella realtà ciò avvenga solo per un numero inferiore di enti, in quanto non tutti faranno richiesta di dette anticipazioni.

Merita poi una segnalazione il complesso delle disposizioni di cui all'art. 4, che – in riferimento al comma 1 - dispone una serie di rifinanziamenti in materia di ammortizzatori sociali, stabiliti in cifra fissa. Il quadro delle coperture non sembra presentare incertezze, attingendosi al ricavato non riassegnato derivante da sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato ovvero utilizzando fondi di parte capitale, come quello per la coesione e lo sviluppo ovvero quelli relativi al trattato con la Libia, questi ultimi rimasti parzialmente inutilizzati a seguito degli eventi rivoluzionari del 2011. Circa il problema della dequalificazione della spesa, il Governo ha sostenuto che ciò è già accaduto, in particolare per oneri connessi ad ammortizzatori sociali.

Ragionevole appare la clausola di neutralità di cui al comma 2, che prevede la definizione da parte dell'INPS di criteri per la concessione degli ammortizzatori in

deroga e la verifica dei relativi andamenti di spesa. Il comma 3 proroga il ~~mantenimento~~ nel conto residui degli stanziamenti per i contratti di solidarietà, ~~mantenimento~~ ~~Non è la~~ destinazione, e il comma 3-bis ne dispone correttamente la copertura per compensare l'impatto sui saldi di cassa: a tale ultimo riguardo il Governo ha sostenuto che non v'è bisogno di una copertura supplementare in quanto gli effetti sono stati già previsti inizialmente all'atto dell'adozione del decreto. La norma di copertura, formalizzata durante l'esame parlamentare, si porrebbe quindi solo come un'esplicitazione di un effetto già scontato: si rileva a tal riguardo che è da apprezzare la decisione del Parlamento intesa a rendere trasparente l'operazione sul piano normativo, anche se rimane l'anomalia di una copertura formale di un onere già scontato a legislazione vigente, il che a sua volta conferma una tendenza a costruire i "tendenziali" senza la dovuta chiarezza, tema, questo, su cui già sono state svolte considerazioni critiche.

Da segnalare il comma 4-bis, aggiunto in prima lettura dalla Camera dei Deputati, volto a consentire la proroga fino al 31 luglio 2014 dei contratti a tempo determinato del personale educativo e scolastico degli asili nido e nelle scuole d'infanzia, nell'ambito delle possibilità finanziarie consentite dai singoli bilanci e in ogni caso nel rispetto dei vincoli stabiliti dal patto di stabilità interno nonché dalla normativa in vigore in materia di contenimento della spesa complessiva per il personale negli Enti locali.

Da far presente, infine, che con il comma 5 si prorogano al 31 dicembre 2013 i contratti di lavoro a tempo determinato di 632 unità in servizio presso gli uffici per l'immigrazione, il cui onere è in dettaglio quantificato dalla Relazione tecnica e la cui copertura è posta a carico del fondo di rotazione per la solidarietà delle vittime dei reati di tipo mafioso. E' stato posto il problema se alla norma dovesse essere aggiunta una clausola di salvaguardia: il quesito, che può avere una fondatezza sulla base della lettera della legge di contabilità, va comunque inquadrato nel contesto della norma stessa, che concerne – come riportato – un numero ristretto di soggetti per un periodo parimenti limitato ed i cui oneri sono stati calcolati con un sufficiente grado di dettaglio. Va da ultimo segnalato che il Governo ha giustificato la mancata registrazione, nell'allegato riassuntivo, degli effetti della norma in quanto, consistendo la copertura nella riassegnazione di risorse del fondo prima citato, accertate a consuntivo al termine di ogni esercizio finanziario, gli effetti saranno scontati al momento del versamento in entrata delle risorse del citato fondo. Non appare chiaro al riguardo come sia garantita la

coincidenza per esercizio dell'onere, da un lato, e della riassegnazione delle risorse di copertura, dall'altro, almeno per ciò che concerne la contabilità finanziaria.

Legge 19 luglio 2013, n. 88, ratifica ed esecuzione della Convenzione tra la Repubblica italiana e la Repubblica di San Marino per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le frodi fiscali, con Protocollo aggiuntivo, fatta a Roma il 21 marzo 2002, e del relativo Protocollo di modifica, fatto a Roma il 13 giugno 2012

La legge autorizza la ratifica della Convenzione tra la Repubblica italiana e la Repubblica di San Marino stipulata a Roma il 21 marzo 2002, con Protocollo aggiuntivo. La Convenzione è volta ad evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e a prevenire le evasioni fiscali. Il disegno di legge è corredato di Relazione tecnica. Numerose sono le norme con risvolti finanziari. Si possono qui segnalare, tra gli altri, l'articolo 7 della Convenzione, in base al quale gli utili di un'impresa di uno Stato contraente sono imponibili soltanto in detto Stato e per il quale appare non sufficientemente supportata l'ipotesi adottata circa la quota di reddito imponibile, pari al 20 per cento, che rientrerebbe nel campo di applicazione della nuova disciplina, nonché l'articolo 13 (in materia, tra l'altro, di utili da capitale che, per effetto dell'introduzione delle nuove disposizioni convenzionali, non potranno essere più assoggettati a tassazione in Italia), a proposito del quale sembrerebbero parimenti mancare elementi sufficienti – come attestato anche dal dibattito in prima lettura presso la Camera dei Deputati - ad attestare il carattere prudentiale dell'ipotesi formulata dalla Relazione tecnica, che quantifica l'incidenza delle plusvalenze sull'ammontare complessivo degli utili di capitale nella misura del 25 per cento: tale percentuale, tenuto conto dell'elevata variabilità nel tempo dei flussi in oggetto, dovrebbe essere definita considerando anche i flussi rilevati nelle precedenti annualità.

Si può segnalare infine l'articolo 22, che, nello stabilire che ai redditi non espressamente trattati nella Convenzione si applica il principio della tassazione esclusiva nello Stato di residenza del soggetto che ha prodotto il reddito, comporta, in base alla Relazione tecnica, una diminuzione di gettito significativa con riguardo alle prestazioni di lavoro autonomo occasionale rese da soggetti residenti in San Marino: la segnalazione trae fondamento dal fatto che non sono stati forniti elementi di valutazione in dettaglio delle ipotesi e dei dati sottostanti la stima degli effetti di minore entrata.

Proprio la insufficiente chiarezza sui complessivi e potenziali effetti finanziari della Convenzione, quale emerge dai lavori parlamentari, non appare giustificare però la conclusione, tratta nella medesima sede, secondo la quale, pur essendo l'autorizzazione onerosa formulata in termini di previsione di spesa, non è stato ritenuto necessario prevedere un'apposita clausola di salvaguardia. Ciò "atteso che, trattandosi di minori entrate, l'eventuale disallineamento tra gli oneri previsti e quelli effettivi, essendo verificabile solo a consuntivo, renderebbe automaticamente inefficace qualsiasi clausola" di tal genere. La Corte ha già avuto modo di far presente le proprie perplessità in ordine a tale orientamento del Legislatore, per le ragioni da ultimo illustrate nella precedente Relazione quadrimestrale riferita al periodo gennaio-aprile 2013 e in precedenza in riferimento al decreto-legge n. 63 (cd. "ecobonus"), quando si è avuto modo di ricordare che si tratta di una decisione che è difficile da condividere, in quanto, nel caso di disallineamento tra oneri e coperture, il sistema non dispone - senza una clausola di salvaguardia - di un meccanismo che permetta in via automatica il recupero della differenza, sia pur nell'esercizio successivo adottando il criterio della competenza, quando si tratti di imposte dirette. Ciò vale, a maggior ragione, quando le minori entrate presentano un carattere permanente, come accade nella fattispecie, caso nel quale proprio l'esistenza di un meccanismo di compensazione di riserva può fungere da garanzia circa la possibilità di "chiudere" l'eventuale divergenza tra oneri e coperture nel tempo, attesa anche la stessa possibilità che si verificano, per esempio, comportamenti elusivi.

Legge 3 agosto 2013, n. 89, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, recante nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale

Si tratta della terza misura d'urgenza emanata per far fronte all'emergenza ambientale ed occupazionale dello stabilimento Ilva di Taranto e delle aziende con le medesime caratteristiche e gli stessi problemi ambientali ed occupazionali. Con il provvedimento il Governo ha introdotto modifiche significative alla legislazione in essere.

Si prevede, con l'art. 1, la possibilità di ricorrere al commissariamento per ogni fattispecie di impresa di interesse strategico con esigenze concomitanti di tutela della

salute, dell'ambiente e del lavoro. Con il comma 1-*bis* sono stati introdotte, in sede parlamentare, la procedura di commissariamento, previo parere delle Commissioni parlamentari, in caso di inosservanza delle prescrizioni contenute nell'AIA (autorizzazione integrata ambientale), e la competenza dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), con il supporto delle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente (ARPA), a rilevare l'inosservanza delle suddette.

Con l'articolo 2-*bis*, sempre introdotto in sede parlamentare, si prevede altresì un contributo di 90.000 euro in favore del personale dell'ISPRA, con copertura sul Fondo per esigenze di tutela ambientale, e con l'articolo 2-*ter*, ugualmente approvato durante l'*iter* di conversione, si escludono gli interventi di risanamento e riqualificazione del territorio della città di Taranto di cui al precedente decreto-legge n. 129 del 2012, per 41,3 milioni di euro per il biennio 2013-2014, dal Patto di stabilità interno per la Regione Puglia.

Nonostante la limitatezza della portata del provvedimento, ciò nondimeno si offre la possibilità di alcuni rilievi. Non appare affrontato il problema della sostenibilità finanziaria (e quindi anche amministrativa) delle funzioni previste dall'art. 1, comma 1-*bis* già citato, almeno in riferimento al supporto delle Agenzie regionali e provinciali, nonché dal comma 13-*bis* del medesimo articolo, in merito alla relazione semestrale da parte del Ministero dell'ambiente sullo stato dei controlli ambientali. In riferimento al comma 3 dell'art. 2-*quater*, in base al quale la Regione e gli Enti locali interessati possono partecipare con il Commissario straordinario alla promozione di iniziative (specificate nella norma) in materia ambientale, la clausola di invarianza prevista non appare supportata da una verifica di sostenibilità. Come sottolineato poi dal parere della Commissione bilancio del Senato della Repubblica, le richiamate risorse di cui alla copertura dell'art.2-*bis* configurano ancora una volta l'utilizzo di mezzi di parte capitale per finalità correnti, mentre, circa la compensazione della richiamata possibilità di "sfiorare" i limiti del Patto di stabilità interno prevista dall'art.2-*ter*, si continua ad utilizzare il fondo per la compensazione degli effetti finanziari conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali, al di fuori di una ragionevole programmazione delle finalità che sono state alla base della quantificazione delle relative disponibilità, come segnalato nel par. 1.2, relativo alle considerazioni generali.

Legge 3 agosto 2013, n. 90, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, recante disposizioni urgenti per il recepimento della Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia per la definizione delle procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea, nonché altre disposizioni in materia di coesione sociale

Il decreto-legge è volto essenzialmente a recepire delle direttive comunitarie in materia di prestazioni energetiche nell'edilizia e a rifinanziare la cassa integrazione in deroga.

Più nello specifico, a parte l'esigenza urgente del recepimento della direttiva n. 31 del 2010 sulla prestazione energetica nell'edilizia, per la quale l'Italia si trova in corso di procedura di infrazione, il che giustifica il ricorso alla decretazione d'urgenza, intento del provvedimento è di intervenire su un complesso di agevolazioni relative alle detrazioni d'imposta per le spese connesse ad interventi di riqualificazione energetica degli edifici. Altra finalità del decreto-legge è quella di attivare misure di sostegno all'economia quali le detrazioni per l'acquisto di mobili a seguito di ristrutturazioni e di rivedere una serie di agevolazioni IVA in comparti quali le pubblicazioni editoriali. Infine, è previsto un intervento per incrementare il Fondo sociale per l'occupazione e la formazione ai fini del rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga.

Dal punto di vista delle coperture sono essenzialmente alcune maggiori entrate a fornire le risorse, in particolare mediante l'abolizione delle agevolazioni IVA nel settore dell'editoria e l'incremento dell'IVA nella somministrazione delle bevande ed alimenti tramite distributori automatici. Le minori spese, di importo più limitato, sono concentrate nella riduzione dei già descritti finanziamenti alla Libia e nel ricorso al fondo speciale nonché alle risorse di cui all'otto per mille.

Complessivamente la citata Nota di aggiornamento, nello stimare l'impatto sul PIL e sulle relative componenti dei numerosi provvedimenti adottati e qui esaminati (ad eccezione del decreto-legge 102 dell'agosto 2013) stima un impatto positivo sul PIL dello 0,1 per cento annuo a partire dal 2103 (derivante anche da un incremento degli investimenti per lo 0,6 per cento), su cui pesa quasi esclusivamente il sistema di incentivi per il risparmio energetico e per le ristrutturazioni edilizie di cui al decreto in esame.

Il testo convertito si differenzia da quello originario per i numerosi emendamenti approvati nel corso dell'*iter* parlamentare.

In termini di contabilità finanziaria la clausola di copertura di cui all'art. 21 comporta oneri pari a 47,8 milioni per il 2013, 274 milioni per il 2014, 379,7 milioni per il 2015, 265 milioni per il 2016 e 262 milioni per ciascuno degli anni 2017-2023. E' previsto anche un onere di 413 milioni per il 2024, per la ricostituzione del Fondo per gli aiuti alla Libia.

Il Governo ha fornito le relazioni tecniche in riferimento, oltre che al testo iniziale, alle varie letture parlamentari, anche se non contestualmente all'esame dei singoli emendamenti. Nel complesso, l'apparato documentativo, ragionevolmente esaustivo, esprime valutazioni quantitative che si pongono in linea con i precedenti, anche più recenti, e che risultano improntate ad un carattere prudenziale. Emergono tuttavia due questioni metodologiche di rilievo, per quanto attiene i profili finanziari.

La prima riguarda il fatto che, come già accennato nella illustrazione delle modalità di compensazione degli oneri, risultano conteggiati nel prospetto di copertura gli effetti indiretti in termini di maggior gettito derivanti dalle agevolazioni contestualmente decise (nel caso dell'art. 14, per esempio, riferito alle detrazioni fiscali per interventi di efficienza energetica, è stato stimato un effetto indotto pari ad $\frac{1}{4}$ circa dell'onere diretto, ma la tecnica è stata utilizzata anche per l'art. 16, in tema di proroga di detrazioni fiscali per interventi di ristrutturazione edilizia ed acquisto di mobili). Nel rinviare a quanto più compiutamente prima rilevato a proposito del decreto-legge n. 35, non rimane che ribadire che una tale metodologia di copertura continua a presentare elementi di problematicità, che ancora attendono una sistemazione definitiva anche sul piano delle stesse prassi. Oltretutto, nel caso di specie va osservato che il ricorso a tale fonte di copertura ha trovato realizzazione - come appare ragionevole alla luce delle dimensioni finanziarie complessive del decreto - al di fuori di una ridefinizione del quadro macroeconomico e senza la esplicitazione quindi delle possibili retroazioni, il che rende ancor più improprio l'uso di tale tecnica di copertura, in quanto solo con la predetta ridefinizione del quadro "macro" è possibile mettere a fuoco le interrelazioni tra economia e finanza pubblica a seguito di un'innovazione legislativa. In assenza di una tale operazione occorre evitare il pericolo, come già rilevato, che la deduzione in copertura di effetti indiretti non si risolva in una sottovalutazione dell'onere.

Peraltro, sul piano metodologico, la stessa stima del cd. "peso morto" (ossia del fenomeno in base al quale una parte di attività sarebbe stata posta in essere anche senza l'agevolazione, il che determina minori entrate rispetto alla legislazione vigente), necessaria in presenza di una variazione del quadro di agevolazioni comunque già esistenti, quale è il caso di specie, non sempre risulta possibile con l'affidabilità richiesta nelle tecniche di copertura. Ai fini del calcolo degli effetti indiretti rimane poi sempre da risolvere la questione di una attendibile quantificazione delle relative dimensioni, considerati per esempio, i possibili fenomeni di elusione, come nella fattispecie.

L'altra questione metodologica da sottolineare e che peraltro è stata fatta oggetto già di una segnalazione nell'ultima Relazione quadrimestrale (gennaio-aprile 2013), riguarda l'assenza della clausola di salvaguardia quando l'onere consiste in minori entrate, come per le agevolazioni fiscali in discussione. Per di più nella fattispecie si tratta di importi che non possono essere considerati del tutto di portata modesta. Anche se le agevolazioni in parola sono delimitate temporalmente, i relativi effetti sono però diluiti nel tempo per il descritto meccanismo delle detrazioni pluriennali, sicché, in assenza di una clausola di salvaguardia, non si ha la garanzia, almeno *ex ante*, di un meccanismo di riallineamento delle coperture agli oneri in caso di divergenza. Si ricorda che la legge di contabilità, dando attuazione diretta alla normativa costituzionale in materia, è intesa proprio a preordinare un vincolo in sede di approvazione delle norme tale da consentire al sistema di rimediare in via effettiva ed automatica sia ad un errore di previsione sia ad effetti, ancorché non preventivabili, ma comunque peggiori a carico della finanza pubblica rispetto a quanto scontato all'atto dell'approvazione della norma stessa. Al momento, dunque, continuano a non apparire chiare le motivazioni della incerta applicazione della legge di contabilità per un aspetto non marginale, che attiene ad uno dei motivi che hanno percorso diacronicamente le varie riforme della legge di contabilità a partire dalla citata legge n. 468 del 1978, ossia favorire meccanismi automatici ed effettivi che consentano, senza reintervenire con una decisione discrezionale, di mantenere allineate coperture ed oneri.

Merita peraltro di essere altresì ribadito che, in linea più generale, la clausola di salvaguardia è prevista dalla legge di contabilità in diretta attuazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto norma di chiusura ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di