

di cui all'art. 20, sull'apposito capitolo di bilancio: non risultano profili problematici, se non per il fatto, relativamente all'ultima delle coperture menzionate, che, come più volte fatto presente (e come si verifica anche per la successiva legge n. 58), sul piano della tecnica contabile e legislativa occorrerebbe autonomizzare i successivi rifinanziamenti delle autorizzazioni originarie di cui all'art. 37, comma 6, del decreto-legge n. 66 del 2014, compensate a suo tempo con emissione di titoli in riferimento alle destinazioni originarie (pagamento dei debiti commerciali).

Legge 21 maggio 2019, n. 44, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 marzo 2019, n. 27, recante disposizioni urgenti in materia di rilancio dei settori agricoli in crisi e di sostegno alle imprese agroalimentari colpite da eventi atmosferici avversi di carattere eccezionale e per l'emergenza nello stabilimento Stoppani, sito nel comune di Cogoletto

Si tratta di una misura d'urgenza in materia di calamità naturali nel settore agricolo, i cui profili finanziati vengono riassunti nell'apposito allegato alla Relazione tecnica: da esso si evince un saldo nullo in termini netti per tutti gli esercizi del triennio in riferimento ai tre saldi.

La struttura finanziaria del provvedimento prevede tetti di spesa per ogni articolo (salvo che per l'art. 10-bis) e la relativa copertura. Sono presenti anche clausole d'invarianza.

Le misure presentano caratteri di flessibilità e quindi la loro configurazione in termini di tetti di spesa appare in linea generale plausibile. Quanto all'art. 10-bis menzionato (previdenza agricola), in effetti la configurazione dell'onere in termini di mera previsione sembra giustificata.

Circa le coperture, si utilizzano vari fondi, tra cui anche quello globale. Si utilizzano poi le risorse del cd. "reddito di cittadinanza" di cui al decreto-legge n. 4 del corrente anno, per la copertura degli oneri del predetto art. 10-bis.

Quanto alle due clausole d'invarianza, mentre per l'art. 3 (monitoraggio produzione latte vaccino) la soluzione sembrerebbe sostenibile, è impossibile esprimere un giudizio sull'art. 8 (contrasto organismi nocivi), in assenza di indicazioni da parte della Relazione tecnica (solo per l'art. 3 vengono, infatti, fornite delucidazioni).

Legge 14 giugno 2019, n. 55, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, recante disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici

Si ricorda preliminarmente che sul testo iniziale del provvedimento è stata svolta un'audizione della Corte⁶ presso il Senato della Repubblica, competente per la prima lettura: per gli aspetti di merito si fa dunque rinvio al relativo testo.

Il decreto-legge iniziale è stato notevolmente integrato durante l'iter di conversione ed il testo definitivo consta di tre Capi, dedicati, il primo, alla materia dei contratti pubblici, dell'accelerazione degli interventi infrastrutturali e della rigenerazione urbana, il secondo a quella relativa agli eventi sismici della Regione Molise e dell'area etnea ed il terzo a quella concernente numerosi eventi sismici. È stata presentata la Relazione tecnica aggiornata, corredata dell'apposito riepilogo degli effetti delle singole norme, dal quale si desume un impatto netto quasi nullo per i tre saldi riferiti al triennio.

La struttura finanziaria del provvedimento risulta articolata su due schemi: vi sono norme che riportano la quantificazione nonché la propria compensazione, e norme (gli artt. 8, 20 e 25) che invece si riferiscono all'art. 29 per gli aspetti complessivi di copertura.

Dal punto di vista degli oneri, viene seguita la tecnica del tetto di spesa, che si dimostra - come più volte osservato e alla condizione di una effettiva flessibilità dell'onere sottostante - garantista sotto il profilo della tenuta dei saldi. Si segnalano comunque norme che, pur non recando formalmente oneri, tuttavia appaiono problematiche, almeno per quanto concerne l'esclusione della relativa onerosità: è il caso dell'art. 1, commi 24-26 (affidamento dei lavori da parte dei comuni), per i quali la proroga della fruibilità di contributi, sia pure entro l'esercizio, fa sorgere l'interrogativo circa la conferma o meno dei profili di cassa assegnati alla norma originaria; dell'art. 5-*quiquies* (disposizioni in materia di infrastrutture), il cui comma 2 prevede ulteriori convenzioni per l'avvalimento di personale di pubbliche amministrazioni entro le risorse in essere (l'osservazione nasce dal fatto che la relativa quantificazione avrebbe dovuto seguire il principio della legislazione vigente); infine, dell'art. 22, comma 01, che, nel prorogare l'esenzione dall'imposta di bollo, non reca indicazioni di carattere finanziario (la Relazione tecnica fa presente che "considerato il carattere straordinario della disposizione e che l'esenzione in esame spetta per i soli documenti presentati in

⁶ Cfr. audizione del 6 maggio u.s. e deliberazione delle Sezioni Riunite n. 7/SSRRCO/AUD/19

esecuzione delle ordinanze commissariali, alla disposizione in esame non si ascrivono effetti negativi in quanto si tratta di rinuncia a maggior gettito”).

Quanto alle coperture, si utilizzano il fondo globale, le disponibilità di alcune contabilità speciali, i capitoli derivanti dalla riassegnazione dei residui perenti eliminati nonché le risorse rivenienti dall’incisione di autorizzazioni di spese. Vengono anche utilizzate le risorse di cui al riaccertamento dei residui passivi. Per quanto concerne le contabilità speciali, ne viene creata una nuova (art. 8), sempre in riferimento alla gestione delle spese connesse ad eventi sismici. Il citato art. 29 (finale) di copertura provvede poi a compensare anche utilizzando direttamente (comma 1, lettera d)) mezzi di bilancio riferiti ad un programma relativo alle regolazioni contabili, con ciò risultando incoerente rispetto alla legge di contabilità, che non contempla tale forma di compensazione; va anche considerato che per la gran parte si tratta di un programma che raggruppa capitoli di spesa obbligatoria (senza che né la norma né la Relazione tecnica indichino il dettaglio dell’incisione).

Si segnala inoltre che l’art. 5, comma 1-ter, conserva nel conto residui somme (senza indicare peraltro un anno terminale), il che oltre tutto comporta una pressione sulla cassa, a parità di condizioni, sia pur per importi estremamente limitati.

Si ricorda, infine, quanto già segnalato nel parere delle Sezioni riunite in sede consultiva del 27 giugno u.s. (Deliberazione n. 2/2019/CONS.) sul Rapporto relativo alla sperimentazione delle azioni per l’esercizio 2018, a proposito dell’art. 4-quater, comma 2, del provvedimento qui in esame. Nel ricordare che la disposizione prevede che una serie di variazioni di bilancio siano disposte con decreti del Ragioniere generale dello Stato, anziché con decreti del ministro dell’economia e delle finanze, il citato parere ha fatto presente che, per gli aspetti più legati alla flessibilità, tale modifica istituzionale è prevista in particolare per il citato comma 4-ter dell’art. 33 della legge di contabilità, riguardante le variazioni nelle categorie economiche 2 (consumi intermedi) e 21 (investimenti fissi lordi) entro lo stesso stato di previsione. Dopo aver inoltre ricordato che la variazione può avvenire anche tra titoli diversi, il parere ha fatto presente “che, in base alla modifica normativa citata, non è dato conoscere se venga meno anche il potere di proposta da parte del ministro competente, che non risulta soppresso: sul piano formale, la innovazione non è infatti costruita con il sistema della novella, a testimonianza di una tecnica legislativa discutibile, trattandosi della legge di contabilità e di una modifica, in particolare, senza un termine. La modifica dunque riveste carattere istituzionale e ad un primo esame - ferme rimanendo eventuali, future interpretazioni ad opera di circolari - sembra

incrementare ulteriormente il grado di flessibilità del sistema. Ciò senza considerare qui i profili più ampi della modifica sul piano delle fonti e della responsabilità in merito alle variazioni contabili in questione.”

Si soggiunge in particolare l'incongruità delle modifiche relative agli artt. 24, comma 5-bis, e 33, commi 4-ter e 4-sexies, in quanto non è venuta meno, dopo la modifica, la previsione della competenza dei ministri interessati, caso, questo, nel quale la decisione spetta al Ragioniere generale con la nuova disposizione.

Appare utile ricordare poi che il comma 1 dell'articolo 4-quater citato provvede, per il triennio 2019-2021, ad introdurre modifiche di rilievo alla legge di contabilità. Anzitutto, si subordina la riassegnazione delle entrate finalizzate al cronoprogramma, si ampliano i termini di mantenimento in bilancio degli stanziamenti di conto capitale e di pagabilità dei residui di identica natura e, infine, si estende a tutte le spese in conto capitale la reiscrivibilità nella competenza degli esercizi successivi delle somme non impegnate alla chiusura dell'esercizio. Si tratta di modifiche di rilievo, sia pure formalmente delimitate al triennio, le quali comunque comportano un'ulteriore accentuazione della flessibilità che caratterizza il sistema.

Legge 28 giugno 2019, n. 58, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, recante misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi

Il provvedimento, nella sua formulazione definitiva, risulta dal decreto-legge originario e dai numerosi emendamenti approvati dalla Camera dei Deputati nel corso della prima lettura. Il testo consta di numerosi articoli, organizzati in quattro Capi. Il primo è dedicato alle misure fiscali per la crescita economica, il secondo a quelle per il rilancio degli investimenti privati, il terzo alla tutela del *made in Italy* ed il quarto ad ulteriori misure per la crescita. E' stata presentata la Relazione tecnica aggiornata, corredata dall'apposito allegato che sintetizza l'effetto delle varie misure sui tre saldi.

L'impatto finanziario netto del provvedimento è quasi nullo, con un ammontare di minori entrate pareggiato da minori spese per i tre saldi considerati per il triennio.

Nonostante la chiarezza della struttura della legge dal punto di vista finanziario, che vede le disposizioni onerose compensate ad opera di quella complessiva di copertura (art. 50) - al netto naturalmente delle disposizioni

dotate di autonoma compensazione finanziaria - si possono effettuare talune osservazioni, distinte per il duplice profilo della quantificazione degli oneri e della copertura finanziaria.

Dal primo punto di vista, sono le norme del Capo I a presentare più numerosi profili problematici, trattandosi in gran parte di disposizioni di carattere tributario. In linea generale, si evidenziano, come di consueto, insufficienze nella Relazione tecnica circa l'esposizione dell'*iter* di costruzione della stima delle minori entrate. Ciò accade, ad esempio, per gli artt. 1 e 2, concernenti, rispettivamente, la maggiorazione dell'ammortamento per i beni strumentali nuovi e la revisione della mini-IRES, ma anche per gli artt. 3-*quinquies* (redditi fondiari percepiti), 5-*ter* (disposizioni in materia di progetti di innovazione sociale), 7 (incentivi per la valorizzazione edilizia e disposizioni in materia di vigilanza assicurativa), 7-*bis* (esenzione TASI per gli immobili costruiti e destinati dall'impresa costruttrice alla vendita), 8 (sisma *bonus*), 10, commi da 1 a 3 e comma 3-*ter* (modifica alla disciplina degli incentivi per gli interventi di efficienza energetica e rischio sismico).

L'art. 12-*quinquies* (in materia di trasmissione telematica dei dati dei corrispettivi) merita poi osservazioni precipue, relative sia alla quantificazione degli oneri che alla relativa copertura. Viene in rilievo in particolare il comma 3, in virtù del quale viene disposto il differimento del termine dei versamenti per talune categorie, pur rimanendosi all'interno dell'esercizio, il che, secondo l'impostazione del Governo, non dovrebbe compromettere il gettito a legislazione vigente, ma provocherebbe solo un aggravamento del fabbisogno, il quale a sua volta determinerebbe un incremento di emissione dei titoli a breve con un maggior onere in termini di interesse, pari ad 1,5 milioni. Tale onere, ancorché modesto, non viene sottoposto a copertura per il fatto che il differimento dei termini sarebbe destinato a consolidare la previsione di maggior gettito di cui alla legislazione vigente. A riguardo di quest'ultima affermazione, si osserva che il consolidamento della previsione di gettito - sui cui fondamenti *ex ante* sembra evidente dunque non esservi stato un quadro sufficientemente certo - non dovrebbe implicare maggior gettito e comunque non garantisce del tutto di fronte al mancato verificarsi del gettito atteso, in costanza di un onere che si presenta invece come automatico. Come specificato nelle Considerazioni generali, va comunque apprezzata l'innovativa metodologia intesa a calcolare gli effetti di peggioramenti infrannuali del fabbisogno, anche se si tratta di una decisione che in altre circostanze e per importi più rilevanti non è stata adottata, a parità di situazione, come la Corte ha più volte segnalato.

Sempre per il Capo I merita poi un'osservazione l'art. 16-ter (norma di interpretazione autentica in materia di IMU sulle società agricole), che non comporterebbe perdita di gettito, in base a quanto sostenuto dalla Relazione tecnica. La norma, infatti, si limiterebbe a confermare la retroazione di agevolazioni fiscali sulla base di un indirizzo interpretativo già adottato: il quesito che si può porre riguarda la base giuridica di tale orientamento (anche ai fini del fondamento della relativa previsione di gettito), se poi una norma successiva ne ha riconosciuto la legittimità.

Problemi di tecniche di quantificazione vengono presentati anche da alcune norme del Capo IV, prima richiamato, in quanto anch'esse di natura tributaria. Il riferimento è per esempio all'art. 36-bis (disposizioni in materia di trattamento fiscale dei fondi di investimento europei a lungo termine), in merito al quale la Relazione tecnica non esplicita la tecnica della quantificazione in riferimento a numerosi fattori, come l'impatto sull'IRPEF, gli effetti di sostituzione, quelli di accumulo etc. (come sottolineato dal Servizio bilancio del Senato della Repubblica). Anche l'art. 44-bis (relativamente ai commi 1-8, in materia di incentivo fiscale per promuovere la crescita dell'Italia meridionale) offre la possibilità di svolgere osservazioni per quanto riguarda la quantificazione dei propri effetti finanziari, in riferimento soprattutto ai redditi richiamati e alle stime delle attività fiscali differite (DTA).

In linea generale, sotto il profilo della tecnica legislativa utilizzata, va notato che almeno gli oneri compensati con il richiamato art. 50 risultano costruiti in termini di tetto di spesa, il che, se da un lato, come da tempo è stato osservato dalla Corte, appare garantista ai fini della tenuta dei saldi, dall'altro pone sempre il problema della coerenza di una tale tecnica con la natura dell'onere, che, se riferito a materia tributaria, generalmente presenta un certo grado di dipendenza del relativo andamento effettivo dal comportamento dei destinatari delle norme e quindi risulta scarsamente assoggettabile ad un limite di minor gettito fissato *ex ante*.

In merito alle coperture poi, come anticipato, esse si riferiscono tanto a singoli articoli quanto alla norma finale dettante disposizioni finanziarie, già citata. Iniziando da quest'ultima (art. 50), numerose sono le modalità di compensazione degli oneri permanenti, che, come di consueto, vengono incrementati in riferimento ai saldi diversi da quello di bilancio per tener conto delle diverse contabilizzazioni delle varie poste. Anzitutto, si ricorre ai mezzi generati autonomamente dal provvedimento (comma 1, lett. a)), prospettando però una formulazione generica quale è stata già oggetto di osservazioni critiche da parte della Corte e che trova un chiarimento, con notevoli difficoltà

interpretative, solo nel dettaglio dell'apposito allegato riepilogativo degli effetti delle singole disposizioni, ma non nella norma, come pure sarebbe necessario. Va ricordato che la stessa Commissione bilancio del Senato della Repubblica, pur rassegnando un parere favorevole sugli aspetti finanziari del provvedimento, non ha mancato di rilevare la presenza di numerose norme la cui copertura viene rinviata genericamente ai predetti mezzi endogeni, che invece la Commissione medesima individua. Si tratta dunque di una tecnica che presenta aspetti ispirati ad eccessiva sinteticità, come più volte rilevato, e che oltretutto contrasta con la legge di contabilità per la parte in cui essa richiede, per ogni disposizione, un sinallagma tra singolo onere e singola compensazione.

Altra forma di copertura utilizzata consiste nella riduzione di numerosi fondi, alcuni dei quali di parte capitale (lettere g) ed l)), senza che ne risulti dimostrato l'utilizzo per finalità di analoga natura. Quanto poi ai singoli stanziamenti di bilancio, non vengono fornite indicazioni sulla sussistenza delle risorse, tenuto conto dell'attivazione per esempio della procedura di cui all'art. 1, comma 1118, della legge di bilancio per il 2019 (accantonamento di 2 miliardi, confermato dal Governo, come attesta la relazione al disegno di legge sull'assestamento del 2019). Non risulta dimostrata poi la libera disponibilità dei fondi di cui all'apposita contabilità speciale alle agenzie fiscali (art. 70, comma 2, del decreto legislativo n. 300 del 1999) (lett. o)), nonché di quelli relativi alla concessione di contributi in conto interesse da corrispondere a Cassa Depositi e Prestiti in rapporto a finanziamenti agevolati erogati dal Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e alla ricerca (lett. p)). Quanto poi all'utilizzo delle somme intestate alla Cassa servizi energetici ed ambientali (lett. q)), come prima osservato, già in altre Relazioni trimestrali sono state messe in luce le difficoltà che presenta tale forma di copertura, trattandosi di mezzi finanziari destinati per legge e detenuti dagli operatori di settore. Vengono altresì ridotti fondi di bilancio derivanti dalla riassegnazione di residui eliminati (lettere f) e g)): a parte l'utilizzo anche di capitoli di parte capitale, va ricordato che si tratta di fondi di cui la documentazione riferita alla legge di bilancio non esplicita né la tecnica di costruzione né le motivazioni della relativa quantificazione. Nessuna informazione viene fornita, infine, circa l'utilizzo di quota parte delle entrate derivanti dal pagamento dei diritti sui titoli della proprietà industriale (lett. r)).

Quanto a singole coperture poi, per l'art. 16-*quinquies*, comma 2 in particolare (INPGI), a parte la scarsa chiarezza del meccanismo normativo basato su ipotesi, si registra una compensazione a valere dei minori oneri di cui al provvedimento quali si dovrebbero registrare a partire dal 2023: non viene individuata però una misura specifica che sia in grado di fornire, a partire

dall'esercizio citato, le necessarie disponibilità, di cui è ignota peraltro la natura (se si tratti cioè di risorse di bilancio ovvero di autorizzazioni legislative di spesa).

L'art. 31, poi, per la parte relativa alle assunzioni (comma 3), individua un tetto di spesa che appare poco coerente con la natura inderogabile degli oneri, ancorché di portata modesta.

Un cenno va, infine, riservato alla complessa normativa di cui all'art. 38 (debito enti locali), il cui testo iniziale risulta notevolmente arricchito a seguito dell'*iter* parlamentare di conversione. A parte una copertura su un capitolo di bilancio in riferimento al comma 2-*quinquies* (contributo a Campione d'Italia), come anticipato nelle Considerazioni generali si segnala in particolare che la Relazione tecnica, in merito al comma 1-*sexies*, relativo agli effetti dell'accollo di obbligazioni di Roma capitale, accantona la copertura della restituzione (in un'unica soluzione) nel 2048 ipotecendo in via anticipata una quota del contributo statale alla gestione commissariale per sette anni, a concorrenza dell'importo da restituire. Al riguardo, va segnalato che, per il principio di annualità, la copertura deve essere reperita nell'esercizio in cui si verifica l'onere e quindi non può essere anticipata in esercizi precedenti. In secondo luogo, merita di sicuro un approfondimento l'affermazione della Relazione tecnica secondo cui, "trattandosi di rimborso di passività finanziarie, la relativa spesa non comporta effetti sui saldi di finanza pubblica né sul saldo netto da finanziare": infatti, a parte il predetto accantonamento di mezzi finanziari per sette esercizi, inteso appunto a preordinare la copertura, si rileva che disposizioni del genere non sembrano neutrali sui saldi di finanza pubblica, tra i quali si annovera (anche) il limite massimo del ricorso al mercato finanziario, che include il rimborso prestiti e che è oggetto di formale deliberazione ad opera della legge di bilancio annuale (ciò a prescindere dai collegamenti con alcuni dei vincoli europei).

Legge 25 giugno 2019, n. 60, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, recante misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria

Il decreto-legge originario risulta modificato in prima lettura dalla Camera dei deputati. È stata presentata la Relazione tecnica aggiornata, ma non risulta allegato il prospetto degli oneri finanziari, previsto dalla legge di contabilità.

Il provvedimento consta di tre Capi, di cui il primo è dedicato alla previsione di disposizioni urgenti per il servizio sanitario della Regione Calabria, il secondo prevede norme urgenti in materia di salute ed il terzo detta disposizioni finanziarie, transitorie e finali. Per gli aspetti di competenza, si rileva che la struttura dei primi due Capi è differente per quanto concerne la quantificazione degli oneri, così come per la relativa copertura, dettata rispettivamente dai commi 1 e 3 dell'art. 14, di cui al Capo III.

Per il profilo della configurazione degli oneri, il Capo I generalmente presenta norme formulate in termini di tetto di spesa, il che quindi non è destinato a presentare profili problematici, trattandosi peraltro di spese di importo non rilevante. Si segnalano comunque alcune questioni.

L'art. 5, comma 6, autorizza l'apertura di contabilità speciali, mentre da ultimo l'art. 44-ter della legge di contabilità fa divieto di costituirne di nuove e dispone la progressiva reiscrizione in bilancio di quelle esistenti, come anticipato nelle Considerazioni generali. L'art. 8 pone poi una questione di maggior rilievo, sul piano metodologico: infatti, per far fronte agli oneri per il biennio 2019-20 ai fini del supporto all'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, si fa ricorso all'avanzo di amministrazione di AGENAS, come approvato in occasione del rendiconto generale annuale, fermo rimanendo che gli effetti sui saldi diversi da quello di bilancio vengono neutralizzati ricorrendo al consueto fondo per la compensazione degli effetti finanziari conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali: si ricorda che, salvo normative particolari, in base alla legge di contabilità, una norma primaria che comporti oneri per enti pubblici deve recare la propria autonoma copertura finanziaria e, quanto alla compensazione degli effetti sui saldi diversi da quello di bilancio, che l'apposito fondo di copertura ha natura di parte capitale, mentre gli oneri di cui all'articolo in esame risulterebbero di parte corrente.

Circa il Capo II, poi, che prevede una serie di norme in materia di assunzioni e di nomine, non vengono esplicitate quantificazioni di nuove o maggiori spese, mentre la copertura, come anticipato, fa riferimento all'invarianza di oneri (art. 14, comma 3). Come si desume dalla Relazione

tecnica, si provvede, infatti, agli oneri rimodulando il finanziamento programmato per il Servizio sanitario nazionale e rinviando, in particolare per le assunzioni, alle disponibilità di bilancio e ai limiti di spesa per il personale previsti dalla disciplina vigente, oppure individuando specifiche finalizzazioni nell'ambito delle disponibilità finanziarie destinate al fabbisogno sanitario standard nazionale cui concorre lo Stato.

Si tratta di una impostazione che va calata, per gli aspetti finanziari, nei meccanismi tipici del settore della sanità, rispetto ai quali – comunque – le misure in esame destano la fondata preoccupazione che si tratti di un indebolimento di alcuni vincoli storici funzionali al rispetto dei fabbisogni standard e della programmazione finanziaria più in generale. Poiché il settore prevede un rafforzato sistema di monitoraggio degli andamenti (con le sanzioni già suggellate a legislazione vigente), sarà evidentemente in questa sede che si verificheranno le compatibilità complessive, soprattutto per quelle Regioni che non presentino apprezzabili spazi autonomi di manovra finanziaria e che già registrano difficoltà a rispettare i vincoli a legislazione vigente. Si tratta, con tutta evidenza, di uno dei casi in cui, come già accaduto in passato per modifiche di strategia in tema di assunzioni, l'obbligo di copertura va inquadrato nella programmazione più ampia dei flussi di risorse, a sua volta da calibrare in base ai vincoli di finanza pubblica nell'ambito dunque della relativa manovra.

Va comunque osservato in particolare che, con l'art. 13, comma 1-bis, si procede alla copertura di due nuove figure dirigenziali di livello generale per l'Agenzia italiana per il farmaco compensando con la soppressione di posti in organico: durante il dibattito presso la Camera dei deputati il rappresentante del Governo ha fatto presente che tali posti attualmente non sono coperti, il che conferma i dubbi sulla effettiva compensazione degli oneri.

Quanto infine al Capo III, di copertura finanziaria, per gli oneri di cui al Capo I si fa fronte ricorrendo al fondo speciale, mentre per quelli relativi al piano di rientro per gli enti del settore nella Regione Calabria si fa fronte vincolando una quota delle contabilità speciali: la Relazione tecnica a tale ultimo riguardo fa presente la non predeterminabilità dell'ammontare di risorse occorrenti, da individuare con successivo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. Anche in questo caso, pur considerando la specificità dei fenomeni in questione, si ha un caso di norma primaria i cui effetti finanziari non risultano quantificati, bensì devoluti ad un livello secondario.

Legge 8 agosto 2019, n. 77, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, recante disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica

Il provvedimento d'urgenza, notevolmente integrato durante l'iter di conversione rispetto al testo iniziale, consta di tre Capi, dedicati, il primo, alla materia del contrasto all'immigrazione illegale, il secondo al potenziamento dell'efficacia dell'azione amministrativa a supporto delle politiche di sicurezza ed il terzo al contrasto alla violenza in occasione di manifestazioni sportive. E' stata prodotta dal Governo ampia documentazione di supporto, compresa la Relazione tecnica aggiornata, priva però del previsto riepilogo degli effetti delle singole disposizioni sui tre saldi di riferimento.

Ciò sarebbe stato utile, oltre che doveroso (trattandosi di un obbligo previsto dalla legge di contabilità), essendo stata adottata la tecnica della definizione degli aspetti finanziari di ogni norma all'interno di ciascuna di esse, il che non consente di disporre di un quadro complessivo delle dimensioni dell'intervento.

Dal punto di vista finanziario, relativamente alla definizione degli oneri si è adottata per lo più la tecnica del tetto di spesa, mentre, sul lato delle coperture, generalmente si è fatto ricorso sia al fondo speciale sia al fondo relativo all'attuazione del federalismo amministrativo.

Sotto il profilo delle possibili osservazioni per gli aspetti di competenza, si evidenziano tre generi di problemi. Come anticipato nelle Considerazioni introduttive, *in primis* si adotta la tecnica del tetto di spesa in presenza di oneri obbligatori; in secondo luogo, le clausole d'invarianza non risultano sempre supportate da una convincente evidenziazione della relativa sostenibilità; in terzo luogo, si prevede l'impegnabilità anche dopo la scadenza dell'esercizio.

Per il primo aspetto, vengono in rilievo norme come gli artt. 10-*bis* (misure per l'approvvigionamento dei pasti per il personale della Polizia di Stato impegnato in servizio di ordine pubblico fuori sede), 12-*bis* (misure urgenti per assicurare la funzionalità del Ministero dell'interno) e 17-*bis* (procedura concorsuale per l'accesso alla qualifica di capo squadra del Corpo nazionale dei vigili del fuoco), concernenti attività il cui espletamento sembra produttivo di oneri non modulabili, circostanza, questa, che, pur trattandosi di somme di scarsa dimensione, dovrebbe sconsigliare il ricorso al limite di spesa, il cui presupposto, come più volte evidenziato, consiste nella piena flessibilità della spesa.

Per il secondo aspetto (clausole d'invarianza non motivate a sufficienza nella loro sostenibilità), vengono in rilievo norme come l'art. 3 (modifiche all'art.

51 del codice di procedura penale) e 10-ter (raccordo e coordinamento degli istituti, scuole e centri di formazione e di addestramento della Polizia di Stato). Per l'art. 3 in particolare - per il quale comunque non si è in presenza di una esplicita clausola d'invarianza, ma solo di indicazioni in tal senso ad opera della pur dettagliata Relazione tecnica aggiornata - si osserva che, se l'effetto si pone in termini di possibilità di svolgere intercettazioni per l'acquisizione di notizie utili alla prevenzione di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, appare problematico rispettare l'invarianza di oneri, soprattutto a regime: la stessa Relazione tecnica, infatti, accenna ad un "modesto incremento delle connesse attività", cui si farà fronte "mediante riprogrammazione delle spese" previste a legislazione vigente in riferimento al cap. 1363 del bilancio del Ministero interessato, almeno nell'immediato. Ciò autorizza a concludere che, ancora una volta, non sembra che siano state evitate le premesse per una evoluzione negli anni a venire della legislazione vigente, in virtù della quale le eventuali maggiori occorrenze saranno soddisfatte con il semplice incremento degli stanziamenti di bilancio. In termini analoghi si pone il problema per il richiamato art. 10-ter, per il quale comunque è prevista una esplicita clausola d'invarianza e che tra l'altro, in merito alle future articolazioni del Dipartimento della pubblica sicurezza, rinvia ad un futuro dPCM, come sottolinea la Relazione tecnica aggiornata.

Per il terzo ed ultimo aspetto (impegnabilità per l'esercizio successivo), si ricorda quanto già osservato in analoghe circostanze, ossia che, a parte l'incoerenza rispetto al dettato della legge di contabilità, norme di tale contenuto sono destinate a porre una pressione sui saldi, soprattutto quando, come nel caso di specie, la facoltà si riferisce, oltre che alla competenza, anche ai residui.

Legge 1° agosto 2019, n. 85, di conversione del decreto-legge 2 luglio 2019, n. 61, recante misure urgenti in materia di miglioramento dei saldi di finanza pubblica

Si tratta del provvedimento inteso ad accantonare prudenzialmente 1,5 miliardi di euro per il 2019 sugli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente in attesa che siano stimati i risparmi rispetto alle previsioni in riferimento al cd. "reddito di cittadinanza" e alla cd. "quota 100" di cui al decreto-legge n. 4 del 2019, risparmi che vengono acquisiti ai saldi, nell'intesa del relativo disaccantonamento, parziale o totale, una volta che alla data del 15 settembre siano stati accertati i predetti risparmi (come poi è avvenuto, come si evince dalla Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2019). Si tratta di

una disposizione che dunque non presenta oneri, ma che offre l'opportunità di considerazioni relative al rispetto dell'ordinamento contabile.

Anzitutto, non essendo prospettata, come di consueto, la differenza tra accantonamenti incisi di parte corrente e di parte capitale, non si può verificare l'effetto sui tre saldi della misura, ovviamente diverso in considerazione della natura della spesa incisa: al riguardo, il Governo, nel corso dell'esame parlamentare di conversione in prima lettura presso il Senato della Repubblica, ha fatto presente, in un'apposita nota, che "si conferma che l'impatto degli accantonamenti...determina effetti equivalenti sul fabbisogno e sull'indebitamento netto, considerata l'ipotesi di spendibilità adottata nella formulazione delle previsioni tendenziali". Il problema è che tale ipotesi non è nota in dettaglio in base ai documenti di bilancio e che comunque solitamente i coefficienti di realizzazione della spesa in conto capitale sono più bassi rispetto a quelli della spesa corrente.

Si osserva inoltre (sempre in base all'analisi *ex ante* riferita al testo della legge) che la disposizione di cui all'art. 1, comma 2, secondo periodo, secondo cui, nelle more dell'accantonamento, gli stanziamenti possono essere rimodulati nell'ambito degli stati di previsione della spesa con l'unico vincolo della neutralità degli effetti sui saldi di finanza pubblica, consente dunque la flessibilità anche tra programmi, che costituiscono le unità di voto, con ciò potendosi travolgere le determinazioni della legge di bilancio, in contrasto con il limite previsto dall'art. 33, comma 4, della legge di contabilità. A tal riguardo, il Governo non ha fornito indicazioni, dichiarandosi anzi contrario in ordine ad un emendamento presentato in sede di conversione ed inteso a limitare la flessibilità all'interno del programma nonché ad escludere i fattori legislativi e comunque a prevedere il rispetto dei vincoli di spesa derivanti da oneri inderogabili.

A tal riguardo, la quasi totalità delle somme accantonate è costituita dal programma "Fondi da ripartire" ed in particolare dai "Fondi di riserva e speciali" del Ministero dell'economia e finanze, laddove i primi sono classificati come oneri inderogabili, il che li renderebbe inadatti ad essere accantonati per sviluppare economie. Da tenere presente è altresì che, in base a quanto rappresentato dallo stesso Governo nella Relazione tecnica, "gli accantonamenti sono disposti, prevalentemente, sulle disponibilità dei Fondi da ripartire che non risultano ancora finalizzate per la gestione. Rientrano in tale fattispecie anche quelli operati sul programma 'Indirizzo politico' di vari ministeri per effetto dell'allocazione in tale programma dei Fondi alimentati dal riaccertamento dei residui passivi perenti che vengono utilizzati dalle amministrazioni per esigenze gestionali". Nel corso dell'esame in seconda lettura presso la Camera dei

deputati, sempre il Governo ha fatto altresì presente che “in generale, la maggior parte delle risorse accantonate dal decreto-legge in esame riguardano trasferimenti ad altre pubbliche amministrazioni che, comunque, non sarebbero stati eseguiti prima del mese di settembre” (si ricorda che nella medesima circostanza il Governo ha illustrato lo stato di utilizzo dei fondi speciali).

Il quadro che emerge è che si ripropone quanto già evidenziato nel parere reso dalla Corte il 27 giugno u.s. sul secondo rapporto sulla sperimentazione delle azioni, ossia il fatto che, ragguagliandosi a quasi il 90 per cento la quota di spesa del bilancio dello Stato classificata come onere inderogabile, evidentemente sussiste un problema di classificazione, all'interno della tripartizione di cui all'art. 21, comma 5, della legge di contabilità. Si può soggiungere che tale classificazione della spesa è probabilmente anche da collegare all'utilizzo della flessibilità amministrativa di cui all'art. 33, comma 4-bis, della citata legge di contabilità, che esclude la compensabilità delle spese all'interno delle azioni con decreti direttoriali solo per la quota afferente ai fattori legislativi e pone, per quella di cui agli oneri inderogabili, solo il limite del rispetto dei vincoli di spesa (si tratta dunque di un'ampia facoltà in via amministrativa in tema di spostamento di risorse).

Si osserva, infine, che continua a non essere prevista, in base all'art. 1, comma 3, come già in analoghe occasioni, la comunicazione al Parlamento della delibera del Consiglio dei ministri circa la decisione di disaccantonare o meno gli stanziamenti richiamati. In argomento è stato approvato un ordine del giorno dal Senato della Repubblica che impegna il Governo a comunicare al Parlamento la proposta del Ministro dell'economia e delle finanze ai fini della delibera del Consiglio dei ministri.

3. ALTRE LEGGI DI MINORE RILEVANZA FINANZIARIA

Quanto alla legge n. 36, relativa a modifiche al codice penale e a disposizioni in materia di legittima difesa, l'art. 8 comporta oneri permanenti in tema di spese di giustizia, la cui copertura è posta sul fondo speciale: pur trattandosi di mere valutazioni, anche per l'esiguità degli importi non sembrano esservi profili problematici.

Non comporta problemi la legge n. 37 (legge europea 2018), per la quale è prevista una generale clausola d'invarianza, ad eccezione che per l'art. 4, che, nel comportare una modifica del criterio per la concessione delle rivendite di tabacchi, potrebbe avere come effetto una modesta contrazione di gettito, la cui copertura è distribuita su più autorizzazioni di spesa, tra cui il fondo per l'attuazione delle politiche comunitarie.

Non comporta problemi la legge n. 38 (esecuzione Protocollo con Istituto universitario europeo), i cui modesti oneri, peraltro costruiti come tetto di spesa, vengono coperti sul fondo speciale e sull'apposito fondo relativo alla manutenzione degli immobili di proprietà pubblica in uso alle organizzazioni internazionali site in Italia, ferma restando la necessità di un apposito provvedimento legislativo per il contributo forfettario di cui all'art. 5 del Protocollo. Si fa solo presente che viene considerato "slittato" anche uno stanziamento riferito ad una legge ordinaria (trattandosi di spesa in conto capitale, il testo avrebbe dovuto dunque recare un riferimento al conto residui per il 2019, non al conto competenza del 2018). La circostanza consente comunque una riflessione metodologica, che consiste nel fatto che il *favor* previsto per alcune finalità dall'art. 18, comma 3, della legge di contabilità è riferito alla copertura con i fondi speciali in quanto, all'epoca della previsione di tale regime più favorevole di copertura, il ricorso a tali fondi rappresentava la copertura più frequente e più rilevante sul piano quantitativo: essendo mutato il quadro di finanza pubblica, probabilmente, se la finalità è sempre quella di favorire alcune finalità (come la ratifica di accordi internazionali), occorrerebbe procedere allora ad una modifica della norma della legge di contabilità, peraltro già di recente rivista per eliminare altri dubbi interpretativi.

Non comportano problemi poi le leggi nn. 39 (ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla manipolazione di competizioni sportive) e 40 (ratifica Accordo con Comunità europea energia atomica su gestione rifiuti radioattivi), in quanto tali da presentare clausole di neutralità che si presentano come sostenibili, e pur avendo ammesso il Governo, per la legge n. 40, che si

hanno effetti di minor gettito (ai fini delle imposte dirette), che “possono considerarsi di trascurabile entità”.

Non presentano poi profili finanziari le leggi nn. 42, 43 e 51, rispettivamente, in materia di cooperazione con Cuba, voto di scambio politico-mafioso ed applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari.

Non comporta particolari profili problematici la legge n. 56 (concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni), i cui oneri diretti, peraltro di modesta entità e costruiti come tetti di spesa, vengono coperti a valere del fondo speciale e la cui disposizione programmatica (art. 3, dettante misure per accelerare le assunzioni mirate e il ricambio generazionale nella pubblica amministrazione) comunque incontra il limite della programmazione dei fabbisogni quale scelta di politica finanziaria più ampia. Rimane qualche perplessità circa la sostenibilità della clausola di neutralità, ad esempio, in ordine all’art. 1, per la parte istitutiva del comma 60-*quinquies* nel decreto legislativo n. 165 del 2001, in base al quale comma viene istituito, senza oneri, il nucleo della concretezza in tutti gli istituti e scuole di ordine e grado nonché nelle istituzioni educative.

Non presentano profili finanziari la legge n. 65, relativa alla denominazione quale monumento nazionale di un ponte sul Brenta, né le leggi nn. 66 e 68, riguardanti, rispettivamente, ratifiche di accordi in materia di estradizione e con l’Organizzazione internazionale di diritto per lo sviluppo (IDLO) relativamente alla sede dell’organizzazione: in entrambi i casi si tratta, infatti, di oneri (coperti a carico dei fondi speciali) solo valutati, ma di importo comunque molto esiguo.

La legge n. 69, riguardante modifiche al codice penale in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere, presenta delle particolarità da sottolineare. Pur trattandosi di oneri di scarsa entità ed anche tenendo conto della Relazione tecnica aggiornata, si fa presente, anzitutto, che la citata Relazione conferma la sostenibilità della clausola generale d’invarianza per quanto concerne l’art. 5, riguardante le attività di formazione degli operatori di polizia, il che fa intendere però che i criteri di costruzione di alcuni capitoli di bilancio sono alquanto generici, come da tempo evidenziato; in secondo luogo, l’art. 8 incrementa la dotazione di un fondo di bilancio a partire dal 2017, esercizio ormai decorso, come del resto quello successivo (la Relazione tecnica fa intendere che piuttosto si tratta di uno slittamento di risorse, nel qual caso la formulazione della norma appare però lacunosa); in terzo luogo, l’art. 20, nell’estendere gli indennizzi in favore delle vittime di lesioni permanenti del viso, sembra dar