



La

Corte dei Conti

N. 20/CONTR/RQ/12

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte, Luigi GIAMPAOLINO
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione

Raffaele SQUITIERI, Mario G.C. SANCETTA, Maurizio MELONI, Rita ARRIGONI,
Mario FALCUCCI, Giuseppe COGLIANDRO, Gaetano D'AURIA;

Consiglieri

Carlo CHIAPPINELLI, Simonetta ROSA, Ermanno GRANELLI, Antonio
FRITTELLA, Giovanni COPPOLA, Marco PIERONI, Mario NISPI LANDI, Massimo
ROMANO, Luigi PACIFICO, Andrea BALDANZA, Clemente FORTE;

Primo Referendario

Giancarlo ASTEGIANO;

VISTI il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni nonché la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO l'art. 4 del DL 23.10.1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20.12.1996, n. 639;

VISTO l'art. 17, comma 9 della legge 31 dicembre 2009, n. 196;

UDITI, nell'adunanza del 30 luglio 2012, i relatori Cons. Marco Pieroni, Cons. Mario Nispi Landi, Cons. Clemente Forte;

DELIBERA

la “Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio-aprile 2012”.

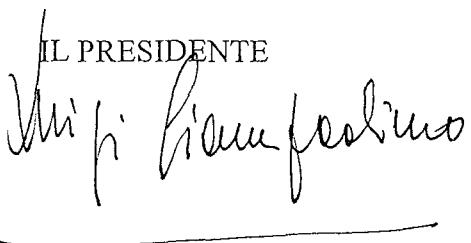
La presente relazione è corredata dai seguenti allegati:

- 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) 61 schede analitiche delle tipologie di copertura.

I RELATORI

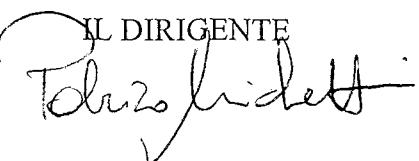
Marco Pieroni
Marco Nistri
Carlo Andre

IL PRESIDENTE



Depositato in segreteria il 31/07/2012

IL DIRIGENTE



Relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio-aprile 2012.

1. Dati e valutazioni d'insieme

1.1. Nel primo quadrimestre del 2012 sono state pubblicate ventitré leggi, di cui cinque aventi ad oggetto la ratifica di trattati internazionali; nove provvedimenti riguardano conversioni, con modificazioni, di decreti-legge.

Effetti finanziari in termini di maggiori spese o minori entrate sono ascrivibili a sette provvedimenti legislativi, come dettagliatamente riportato nelle singole schede concernenti la quantificazione degli oneri e le relative modalità di copertura.

Gli oneri complessivi provvisti di copertura ammontano a 7,2 miliardi per l'esercizio 2012, con un'incidenza decisamente minore per gli esercizi successivi; tali oneri sono in gran parte riferibili alla legge n. 27, di conversione del decreto-legge n. 1, concernente misure per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, alla quale vanno ascritti effetti finanziari pari a circa 6 miliardi per il 2012; 1,4 miliardi è il costo quantificato, per l'intero esercizio 2012, delle missioni internazionali di pace recati dalla legge n. 13 del 24 febbraio 2012, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 215 del 2011. Si tratta peraltro di una spesa che ha già trovato specifica copertura nel decreto-legge n. 201 del 2011.

Nel corrispondente quadrimestre del 2011 la legislazione di spesa aveva determinato effetti finanziari pari a 1,95 miliardi. Va peraltro sottolineato che nel predetto periodo non risultavano provvedimenti assimilabili al cd. "Cresci-Italia" e che il finanziamento delle missioni militari internazionali a sostegno della pace era stato disposto, con riferimento al solo primo semestre, dalla legge n. 9 del 2011, per un importo pari a 754 milioni.

1.2. Come risulta dai dati sopra riportati, nel quadrimestre in esame ha trovato ulteriore conferma il processo di concentrazione della normativa di rilievo finanziario in un numero relativamente ristretto di provvedimenti d'urgenza, sia per effetto di norme previste fin dal testo originario sia per l'inserimento, divenuto ormai abituale, di

ulteriori disposizioni in conseguenza dell’approvazione di “maxiemendamenti” presentati nel corso del procedimento di conversione.

Appare pertanto opportuno richiamare nuovamente l’attenzione sugli effetti negativi determinati da questo modo di procedere: a parte i casi - meno frequenti - di totale mancanza nell’esame di talune norme della relazione tecnica, spesso le disposizioni introdotte in sede di conversione sono supportate da relazioni insufficienti e i necessari chiarimenti richiesti, come risulta dagli atti delle Commissioni bilancio, vengono forniti dalle Amministrazioni in modo per lo più sommario e comunque non aderente alle precise ed articolate osservazioni formulate. Ulteriori approfondimenti sono poi spesso resi difficili dai tempi ristretti dell’esame parlamentare - in molti casi sostanzialmente limitato ad una sola delle due Camere -, determinati dalle necessità di rispettare i termini costituzionali di conversione, nonché dalla chiusura dell’esame per l’apposizione della questione di fiducia, solitamente a seguito della presentazione dei “maxiemendamenti”.

Al riguardo, poiché la tecnica dei “maxiemendamenti” è stata utilizzata anche per introdurre disposizioni di carattere eterogeneo, si ricorda che la Corte costituzionale, con sentenza n. 22 del 16 febbraio 2012, ha escluso la possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti estranei alle finalità e all’oggetto del testo originario, in ossequio al principio dell’articolo 77 Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione. Sulla base di tali principi il Presidente della Repubblica ha inviato un messaggio ai Presidenti delle Camere per richiamare sull’osservanza di detto principio.

Appare particolarmente opportuno ricordare, anche per la ricaduta sui profili di copertura, questo rilievo, in quanto la caratteristica principale della legislazione del periodo considerato è quella della eterogeneità dei contenuti di ciascun provvedimento, almeno per quelli di maggior rilevanza.

Il maggior accentramento sostanziale delle decisioni finanziariamente rilevanti nella funzione di Governo, attuato nella forma dei provvedimenti d’urgenza, continua ad avere peraltro come conseguenza un diminuito controllo parlamentare sulle decisioni stesse sotto il profilo sia dell’esame degli oneri dichiarati sia dei possibili riflessi di

delle norme approvate tale da evitare effetti negativi sulla finanza pubblica. Non sempre vengono quindi indicati oneri e coperture, rimettendosi l'operatività dell'intervento a determinazioni successive di carattere amministrativo, il cui contenuto e la cui evoluzione, attesa la necessità di assicurare maggiore trasparenza in ordine alla correlazione tra dato contabile e gestionale, da un lato, e presupposto normativo, dall'altro, sfugge al controllo sia politico che contabile e determina un quadro in base al quale l'obbligo costituzionale di copertura non può dirsi presidiato a sufficienza.

L'attuazione della nuova legge di contabilità, in parte anche per il particolare carattere della normativa del quadriennio, è apparsa dunque ancora lacunosa. In particolare, a parte i casi citati più gravi di verifica negativa, la dimostrazione nella relazione tecnica dell'effettiva neutralità finanziaria delle disposizioni recanti una esplicita clausola in tal senso manca in taluni casi ed in altri non può definirsi esauriente, perché non accompagnata dalla illustrazione degli elementi idonei a comprovarne l'effettiva sostenibilità. Si è dunque in presenza di numerose norme che prevedono nuovi compiti che, considerati singolarmente, è anche plausibile che vengano svolti dalle amministrazioni competenti senza aggravio di oneri, ma che, considerati nel loro complesso e soprattutto "calati" in un contesto in cui è ormai da qualche anno che si assiste ad una progressiva decurtazione delle risorse a disposizione dell'operatore pubblico nelle sue varie articolazioni, rischiano di rimanere non assolti. Le modalità con cui viene affrontato e risolto il vincolo finanziario in questi casi sono le più varie, dall'assenza dichiarata di oneri al rinvio ai mezzi finanziari a disposizione (clausola di neutralità), alla mancata quantificazione di oneri pur dichiarati.

Il quadro delineato finisce con l'avere come conseguenza probabile il fatto di dar luogo ad una legislazione che è destinata in parte a rimanere inattuata, a meno che non vi si provveda a detrimenti di altre prestazioni ovvero con pratiche gestionali destinate a pesare sugli obiettivi futuri della finanza pubblica. Nonostante l'emergenza nella quale il Paese ancora continua a versare, sarebbe probabilmente opportuna una ricognizione ragionata delle funzioni che possono essere realisticamente espletate dato il crescente vincolo delle risorse a disposizione. Ciò contribuirebbe a realizzare un quadro trasparente delle prestazioni che l'operatore pubblico è in grado ragionevolmente di offrire alla collettività ovvero a fornire la garanzia della invarianza di tali prestazioni

spesa delle disposizioni assunte come finanziariamente neutre sia, infine, per quanto concerne la congruità degli stanziamenti rispetto alle esigenze che si intende soddisfare.

Trovando conferma, soprattutto per l'assottigliarsi delle risorse a disposizione, il *trend* che vede ormai esaurito il fondo speciale quale strumento principale di copertura delle leggi, va peraltro ripetuto che, al termine di questo periodo di emergenza, salvo esigenze imprevedibili, occorrerebbe rivitalizzare, per l'ordinaria legislazione onerosa, la funzione di tale fondo, funzione attenuata negli ultimi anni soprattutto per il venir meno di risorse disponibili per finanziare una politica di medio-periodo, ciò ha determinato il reperimento delle risorse attraverso il frequente ricorso allo spostamento delle disponibilità da un obiettivo ad un altro. L'allocazione delle risorse nel fondo speciale costituisce infatti la modalità organizzativa connessa per eccellenza ad una tempestiva programmazione degli obiettivi da conseguire ed alla precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie, consentendo così sia di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e di trasparenza delle decisioni di spesa, sia di concentrare la parte sostanziale delle decisioni stesse nelle sessioni di bilancio, almeno sotto il profilo delle scelte di fondo e delle relative coperture finanziarie.

In questo quadro la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa - ivi compreso soprattutto il ricorso alle disponibilità di vari fondi, particolarmente dilatatosi negli ultimi anni, - dovrebbe essere utilizzata soprattutto per far fronte ad esigenze imprevedibili che si manifestassero nel corso dell'esercizio al di fuori della programmazione della spesa formulata nella sessione di bilancio. Tra l'altro, come segnalato più diffusamente in riferimento ai singoli provvedimenti, vengono spesso utilizzati a copertura di oneri di varia natura fondi, come quello per le spese urgenti e indifferibili e il FISPE, la cui *ratio* e i cui meccanismi di funzionamento sono di tutt'altro tipo.

1.3. Nel periodo considerato vi è stato un notevole peggioramento del quadro dei processi deliberativi in materia finanziaria – come è accaduto per il decreto-legge n. 1 del 2002, in materia di liberalizzazioni (cd. “Cresci-Italia”), alla cui trattazione si rinvia per i dettagli, - in quanto si è determinato il caso di norme approvate nonostante le relative relazioni tecniche fossero state verificate negativamente dal ministero dell'economia nonché di impegni assunti dal Governo in Parlamento circa un'attuazione

finanziaria dei provvedimenti legislativi, la relazione tecnica deve pertanto evidenziare gli effetti di ciascuna disposizione sui suddetti saldi, indicando altresì i criteri per la ~~167~~¹⁶⁸ quantificazione per garantire la compensazione nell’ambito della copertura stessa.

Con riferimento alla legislazione del periodo in esame occorre positivamente rilevare che il prospetto di cui trattasi è stato regolarmente compilato ed opportunamente aggiornato nel passaggio tra i due rami del Parlamento in casi molto sporadici, anche se va riconosciuto che il tipo di legislazione frammentato e minuzioso come quello di cui al periodo qui considerato si presta meno che in altri casi ad analisi relative all’impatto finanziario sui tre saldi. Quando ciò è accaduto, comunque, i criteri alla base del calcolo degli effetti finanziari sui saldi di contabilità nazionale non sempre risultano adeguatamente esplicitati.

Un’ultima notazione va fatta per quanto riguarda la perdurante inattuazione dell’ultimo comma dell’art. 17 della legge 196 del 2009, che prevede che per ogni legge venga indicata la collocazione nelle missioni e nei programmi corrispondenti: norma, questa, ispirata alla logica di permettere una decisione e un controllo in cui si potesse cogliere il rapporto tra evoluzione normativa ed assetto contabile. Su quest’ultimo punto la Corte ha più volte ribadito la necessità di rivedere il contenuto delle missioni e dei programmi, come d’altra parte è previsto nella delega di cui all’articolo 40 della legge n. 196 del 2009.

1.4. Nel corso dei primi sette mesi del 2012, la Corte costituzionale, con maggior frequenza che in passato, ha avuto occasione di scrutinare diverse disposizioni di legge in relazione a parametri posti a tutela della finanza pubblica (artt. 81, quarto comma, 117, terzo comma, e 119 Cost.), con declaratoria di illegittimità costituzionale segnatamente di diverse norme contenute in leggi regionali.

Tra le più rilevanti sentenze pronunciate in relazione alla affermata violazione del principio di copertura di cui all’art. 81, quarto comma, della Costituzione vanno citate le nn. 192, 131, 115 e 70 del 2012 (tutte riguardanti leggi regionali).

Merita poi di essere citata la sentenza n. 118, che, nel risolvere nel senso dell’inammissibilità un conflitto di attribuzione tra la Regione Sardegna e lo Stato, ha affermato che nell’ordinamento vige il principio inderogabile dell’equilibrio in sede

pur in un contesto di minori risorse finanziarie ed umane a disposizione, in ~~modo~~ peraltro con gli obiettivi della cd. “*spending review*”.

Si ricorda che la Corte, nella recente Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2011, ha sottolineato, nell’ambito di talune ricorrenti problematiche che attengono alla copertura dei nuovi o maggiori oneri recati dalla legislazione di spesa, l’esigenza di una puntuale verifica dei reali riflessi di norme assunte come finanziariamente neutrali, demandata alla relazione tecnica, che dovrebbe darne ragionevole dimostrazione mediante esauriente e documentata analisi. I non rari casi di assenza o palese insufficienza di tale dimostrazione, rilevati dalla Corte anche in sede di relazioni quadrimestrali del 2011, pongono in luce la persistente difficoltà di dare concreto contenuto a un passaggio cruciale della riforma di cui alla legge n. 196 del 2009.

Oltretutto, va considerato che la perdurante tecnica dei tagli lineari, oltre a rendere progressivamente non più sostenibili le varie clausole di neutralità (anche implicite) in essere nella legislazione vigente, se perseguita nel tempo è destinata ad intaccare le stesse clausole di salvaguardia anch’esse disseminate nelle varie leggi in vigore, nell’ipotesi in cui tali clausole facciano riferimento alla riduzione di programmi di spesa senza indicare i singoli interventi con riguardo a specifiche disposizioni normative.

Altro punto che merita una segnalazione è che non sempre si procede all’aggiornamento della relazione tecnica all’atto del passaggio dell’esame del provvedimento tra i due rami del Parlamento, contrariamente a quanto previsto dall’art. 17, comma 8, della legge di contabilità n. 196 del 2009. Quando ciò è accaduto, l’aggiornamento non è stato fornito automaticamente, ma ha dovuto formare oggetto di specifica richiesta, con conseguente riduzione dei già ristretti tempi a disposizione delle Commissioni bilancio per l’esame di competenza.

Ulteriore questione che va considerata è che, come è noto, con l’art. 17, comma 4, della legge di contabilità è stata istituzionalizzata la prassi, peraltro già consolidata almeno per i provvedimenti di maggior rilievo, di fornire nella relazione tecnica un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione sia sul saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato sia sul saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e sull’indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. Aggiunge la norma che, ai fini della definizione della copertura

preventiva del bilancio di competenza con la conseguenza che non possono rimanere indipendenti e non coordinati, nel suo ambito, i profili della spesa e quelli dell’entrata.

Le citate pronunce della Corte costituzionale sono particolarmente rilevanti in quanto contengono essenziali indicazioni per il legislatore ai fini del rispetto del principio della copertura delle leggi di spesa nonché di quello del pareggio del bilancio.

Con la sentenza n. 192 la Corte costituzionale ha ribadito il principio già affermato in precedenze sentenze, secondo cui la copertura delle spese, per rispondere ai canoni dell’art. 81, quarto comma, Cost., deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale.

Tale sentenza richiama quanto già affermato nella pronuncia n. 70 del 2012 e cioè che la copertura ricavata da risultati di amministrazione degli esercizi precedenti deve trovare analitico e congruente riscontro negli esiti dell’ultimo esercizio antecedente a quello cui si riferisce la risorsa utilizzata per detta copertura; sicché solo nel caso in cui l’esito consista in un avanzo di amministrazione (modalità di copertura peraltro tipica delle leggi di spesa regionali, non anche di quelle statali) è possibile introdurre le risorse liberate da detto risultato positivo, ai fini di un loro impiego nell’esercizio successivo.

Secondo la Corte, il principio di tutela degli equilibri di bilancio contenuto nell’art. 81, quarto comma, Cost., impedisce di estrapolare dalle risultanze degli esercizi precedenti singole partite ai fini della loro registrazione nel bilancio successivo. Si tratta di una regola posta a presidio della sana gestione finanziaria, dal momento che la sottrazione di componenti attive dall’aggregato complessivo (il quale determina il risultato di amministrazione), effettuata senza la previa verifica di sussistenza dell’avanzo, può aggravare gli eventuali saldi negativi del conto consuntivo.

Questa pratica, sostanzialmente elusiva della salvaguardia degli equilibri complessivi di bilancio – ha affermato la Corte –, è stata nel caso di specie posta in essere dalla Regione Abruzzo attraverso l’applicazione all’esercizio 2011 del valore positivo costituito da economie di spesa.

Nell’occasione la Corte ha ribadito (cfr. sentenza n. 70 del 2012) che «nell’ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell’equilibrio tendenziale fissati nell’art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l’altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del

bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dello stesso consentiti. La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti».

La Corte, con riferimento al caso esaminato, ha anche rilevato che la Regione Abruzzo, rinviando alla Giunta e agli apparati amministrativi la verifica *ex post* della eventuale copertura, ha ampliato in modo illegittimo le prerogative degli organi preposti alla gestione e alla esecuzione del bilancio, il cui perimetro operativo deve essere invece saldamente circoscritto entro le autorizzazioni di spesa legislative, evitando commistioni di ruoli intrinsecamente rischiose per l'equilibrio della finanza regionale e per i più generali equilibri della finanza pubblica.

A tal riguardo la Corte (richiamando la sentenza n. 115 del 2012) ha aggiunto che «la stima e la copertura in sede preventiva, effettuate in modo credibile e ragionevolmente argomentato secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile, salvaguardano la gestione finanziaria delle inevitabili sopravvenienze passive che conseguono all'avvio di nuove attività e servizi». Con riferimento ad oneri di funzionamento e di personale, di rilievo è il principio che si trae dalla sentenza n. 131 secondo cui «il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira»; sicché la copertura deve essere «in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri».

Ai fini della configurazione della morfologia giuridica degli oneri di spesa e della loro quantificazione va poi menzionata la sentenza n. 115, con la quale la Corte ha affermato che vige l'onere di provare la copertura delle spese conseguenti all'adozione di una legge anche nei casi in cui detti oneri discendano dalla riorganizzazione delle strutture esistenti. D'altro canto, ha aggiunto la Corte, non «si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della cosiddetta '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».

Di seguito si dà conto per ciascuna legge delle peculiarità rilevate a proposito dei profili finanziari. Si tratta in particolare di sette leggi, in quanto le restanti non presentano profili finanziari di rilievo.

2. Valutazioni sulle singole leggi di spesa

2.1. Legge n. 217 del 15 dicembre 2011 recante disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2010

Il testo della legge comunitaria ha subito una radicale modifica nel corso dell'esame in prima lettura presso la Camera dei deputati, anche sotto il profilo della tecnica legislativa.

L'originaria stesura prevedeva, infatti, una delega al Governo per il recepimento di una serie di direttive comunitarie indicate in un apposito allegato. Il nuovo testo, a seguito della mancata approvazione dell'articolo 1 del disegno di legge, contiene invece una serie di deleghe specifiche indicate in diversi articoli ciascuno dei quali individua la normativa comunitaria cui dare attuazione e contiene specifici principi direttivi. Tali deleghe si riferiscono inoltre, nella maggior parte dei casi, alla attuazione di direttive affatto diverse da quelle in precedenza riportate nell'allegato. Numerosi sono stati infatti gli emendamenti aggiuntivi e le norme stralciate (alcune delle quali a seguito di rilievi da parte della Commissione bilancio relativi alla mancata copertura finanziaria) confluire all'interno di altri disegni di legge all'esame delle Camere.

In relazione a quanto sopra, opportunamente, in sede di seconda lettura al Senato, è stata predisposta una relazione tecnica integrativa ai sensi dell'articolo 17, comma 8, della legge n. 196 del 2009, contenente la quantificazione degli oneri connessi con le nuove disposizioni introdotte e, più in generale, considerazioni sistematiche sull'intero nuovo testo del disegno di legge, come già osservato, profondamente rivisto nella sua impostazione.

La legge prevede una serie di deleghe specifiche al Governo per la emanazione di decreti legislativi necessari a dare attuazione a direttive comunitarie e norme immediatamente modificate della disciplina vigente finalizzate a dare seguito a sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee ovvero connesse con l'avvio di procedure di infrazione nei confronti dell'Italia.

La maggior parte delle deleghe è accompagnata da clausole che prevedono la neutralità finanziaria.

La stessa relazione tecnica rileva, peraltro, la difficoltà nell'effettuare *ex ante* una valutazione sulla onerosità delle norme attuative di obblighi comunitari a causa della

complessità e della eterogeneità delle materie da trattare. Opportunamente, ~~pertanto~~, l'articolo 24 richiama il particolare meccanismo di copertura già previsto negli articoli ~~14~~ e 2 della legge comunitaria per il 2009 (legge n. 96 del 2010).

Si tratta di un complesso meccanismo in base al quale, in sede di predisposizione dei decreti legislativi, le eventuali spese non contemplate da leggi vigenti e che non riguardino l'ordinaria attività delle amministrazioni dovrebbero essere - nei limiti strettamente necessari all'obbligo di dare attuazione alle direttive comunitarie - prioritariamente poste a carico dei fondi già assegnati alle amministrazioni interessate prevedendo, in caso di impossibilità di provvedere in tal senso, il ricorso al Fondo di rotazione per le politiche comunitarie, di cui all'articolo 3 della legge n. 183 del 1987. Quanto sopra fermo restando che, qualora i decreti delegati prevedano specifiche prestazioni o controlli da parte delle amministrazioni, il relativo costo dovrà essere posto a carico dei soggetti interessati secondo tariffe da parametrare alla copertura totale degli oneri, con integrale riassegnazione a ciascun ente delle pertinenti entrate.

La Corte osserva al riguardo come in altre analoghe occasioni era stato previsto un limite massimo per il ricorso al predetto fondo di rotazione al fine di delineare fin dall'origine un quadro finanziario certo del costo massimo connesso con la attuazione di obblighi comunitari.

La prioritaria modalità di copertura, cioè il ricorso ai fondi già assegnati alle competenti amministrazioni, andrebbe, inoltre, puntualizzata, non essendo chiaro se il riferimento sia alla normale elasticità degli stanziamenti di bilancio di volta in volta interessati (in riferimento soprattutto alle spese rimodulabili) ovvero agli stanziamenti relativi ad attività già espletate e riconducibili all'ambito di applicazione delle direttive comunitarie.

Per quanto attiene alle norme immediatamente applicabili, oneri finanziari sono previsti con esclusivo riferimento al disposto dell'articolo 16. Si tratta della previsione, introdotta per ottemperare ad una procedura di infrazione, della deducibilità dall'imposta sui redditi nella misura del 19 per cento delle somme correlate al pagamento dei canoni di locazione o di altri corrispettivi per gli alloggi degli studenti iscritti ad un corso di laurea presso università ubicate in uno Stato membro dell'Unione europea. La relazione tecnica integrativa, sulla base di dati OCSE relativi al 2009, prende in considerazione un numero di interessati pari a circa 32.000 e, ipotizzando una

detrazione effettiva di circa 500 euro, quantifica il minor gettito a regime in 16 milioni.
Tale onere viene coperto mediante riduzione delle risorse presenti nel Fondo ~~dei~~  interventi strutturali di politica economica. Pur trattandosi nella specie di un importo relativamente modesto, la Corte, anche in relazione ai reiterati interventi di riduzione del predetto fondo, ribadisce la necessità di una puntuale indicazione degli interventi già previsti o comunque avviati a valere sulle predette risorse e le eventuali rimodulazioni da effettuare alla originaria programmazione degli interventi per fronteggiare il nuovo onere.

Suscita perplessità, sotto il profilo della copertura finanziaria, la norma contenuta all’articolo 4. Si tratta di una previsione, solo indirettamente connessa con il contenuto tipico della legge comunitaria, volta ad escludere dal divieto di corrispondere a pubblici dipendenti diarie per missioni all'estero, previsto dall’articolo 6, comma 12, del decreto-legge n. 78 del 2010, le missioni indispensabili per assicurare la partecipazione a riunioni nell’ambito di processi decisionali dell’Unione europea o di altri organismi internazionali. Gli effetti finanziari, difficilmente quantificabili peraltro in relazione alla genericità della fattispecie, sono infatti posti a carico degli ordinari capitoli di bilancio delle amministrazioni interessate relativi alle spese per missione all'estero.

Al riguardo, non si può fare a meno di sottolineare che si tratta di un nuovo onere che al momento trova copertura sugli ordinari stanziamenti di bilancio. In merito, va sottolineato che, rispetto al trattamento di missione, la diaria rappresenta un istituto di carattere più ampio, in quanto, oltre al rimborso delle spese di viaggio, vitto e alloggio, comprende anche un ulteriore compenso forfettario. Suscita pertanto perplessità l’assunto contenuto nella relazione tecnica, secondo cui la diaria costituisce solo una delle modalità con cui l’amministrazione può provvedere al rimborso delle spese di missione sostenute dal proprio personale.

Si ricorda comunque che la norma all’esame si pone in netta controtendenza rispetto ai più recenti interventi normativi volti a porre precisi limiti quantitativi ad alcune individuate categorie di spesa.

Di complessa lettura, anche sotto il profilo dell’eventuale impatto finanziario, è la norma contenuta nell’articolo 8, che prevede modifiche alla normativa in materia di imposta sul valore aggiunto. La relazione tecnica, peraltro non esaustiva di tutte le numerose modifiche, afferma la inesistenza di oneri, trattandosi in numerosi casi di

modifiche meramente procedurali, mentre in altri dovrebbe verificarsi una compensazione di effetti considerate le norme che prevedono maggior gettito e quelle concernenti esenzioni o deroghe.

L’articolo, peraltro, non risulta accompagnato da una espressa clausola di neutralità finanziaria. Al riguardo, appare estremamente difficile la effettuazione di un sistematico monitoraggio delle numerose e puntuali disposizioni contenute nell’articolo 8 all’interno del complessivo andamento delle entrate derivanti dall’imposta sul valore aggiunto, in quanto influenzate da una molteplicità di fattori.

Valgono le considerazioni espresse in via generale sulla sostenibilità delle clausole di neutralità, espresse o implicite.

2.2. Legge n. 9 del 17 febbraio 2012 di conversione del DL n. 211 del 22 dicembre 2011, recante interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri

Si tratta di un provvedimento dalla limitata portata finanziaria, in materia di contrasto alla tensione detentiva a causa del sovraffollamento delle carceri. A seguito dei numerosi emendamenti approvati in prima lettura è stata correttamente riformulata la relazione tecnica.

Una parte degli oneri viene coperta con gli ordinari stanziamenti di bilancio, il che può apparire plausibile nella fattispecie data la modestia degli oneri stessi, ma pone i problemi metodologici già evidenziati e ciò segnatamente per il fatto che, anche successivamente all’entrata in vigore della conversione del decreto in questione, si è proceduto sia in singoli provvedimenti sia soprattutto nel recente decreto-legge n. 95 del 2012, in materia di revisione della spesa pubblica, ad apportare riduzioni alle spese dei vari ministeri. Peraltro, anche lo stesso decreto in esame presenta coperture di questo tipo (art. 3-ter, comma 7, lettera a)).

Si segnala inoltre l’art. 3-bis, in materia di ampliamento del diritto all’equa riparazione, a ristoro di una detenzione ingiustamente subita, ai procedimenti definiti anteriormente alla data di entrata in vigore del medesimo codice (24 ottobre 1989) con sentenza passata in giudicato dal 1° luglio 1988. Tale norma presenta un onere quantificato in 5 milioni per il 2012 e una copertura a valere sul Fondo interventi strutturali di politica economica (FISPE). Al riguardo, per il primo aspetto, non è stata