

messaggio in sicurezza degli edifici e di costruzione e completamento di nuovi impianti scolastici.

La relazione tecnica precisa che la norma non determina effetti negativi per la finanza pubblica, poiché trova applicazione nell'ambito di risorse disponibili a legislazione vigente (comma 5) ovvero di quelle che si renderanno disponibili per gli scopi (commi 1-4), il che denota la genericità della disposizione. Tuttavia, poiché la spesa in conto capitale per la costruzione e l'ammodernamento di edifici incide negativamente sui saldi complessivi di finanza pubblica nonché su quelli aventi rilievo ai fini delle regole europee, la relazione tecnica avrebbe potuto proiettare, sia pure in via ipotetica, gli esiti della disposizione anche ai fini di valutarne il concreto impatto.

Va da ultimo segnalata la disposizione di cui all'art. 60, recante "Sperimentazione finalizzata alla proroga del programma carta acquisti". L'iniziativa prevede l'utilizzo di risorse per un massimo di 50 milioni ed è a carico del Fondo di cui all'articolo 81, comma 29 (istitutivo del Fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti), del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che viene corrispondentemente ridotto. La previsione dell'onere in questione, pur configurandosi quale tetto di spesa, omette di indicare la ripartizione temporale dell'onere complessivo, sebbene la sperimentazione, potendo avere durata di un anno dall'approvazione della legge, potrà riguardare tanto il 2012 quanto il 2013, determinando incertezza, anche in termini previsionali, circa l'esercizio finanziario sul quale l'onere verrà a cadere.

*2.8. Legge n. 44 del 26 aprile 2012, di conversione del DL n. 16 del 2 marzo 2012, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento*

La legge ha l'obiettivo di semplificare le norme in materia tributaria facilitando il rapporto tra fisco e contribuente, di incrementare l'efficacia dell'azione dell'amministrazione finanziaria e fiscale, nelle sue varie articolazioni, nonché di disciplinare vari settori di interesse fiscale, come il catasto, la fiscalità locale e i giochi pubblici.

Il Governo ha posto al Senato la questione di fiducia sull'approvazione dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione, nel testo identico a quello approvato dalla Camera dei deputati.

Le disposizioni contenute nell'articolato riguardano le “semplificazioni in materia tributaria” (Titolo I, artt. 1-4-ter) e l’efficientamento e potenziamento dell’azione dell’amministrazione tributaria (Titolo II, artt. 5-13).

Le tipologie di copertura sono costituite da: a) riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa; b) riduzioni lineari delle dotazioni finanziarie della Missione di spesa “Politiche economico-finanziarie e di bilancio”; c) maggiori entrate; d) altre forme di copertura.

Nota comune di molte delle norme di semplificazione fiscale contenute nella legge n. 44 è che esse non appaiono sufficientemente valutabili sotto il profilo degli effetti finanziari in considerazione delle carenze contenute nella relazione tecnica.

Passando in rassegna le disposizioni del provvedimento e seguendo l’ordine dell’articolato, va evidenziata la previsione di cui ai commi 10 e 11 dell’art. 3, i quali prevedono l’innalzamento, dagli attuali 16,53 euro a 30 euro, del limite al di sotto del quale non si procede all’iscrizione a ruolo dei crediti tributari dello Stato e delle Regioni e degli enti locali. La decorrenza della norma è fissata dal 1° luglio 2012.

La relazione tecnica stima i seguenti effetti sui saldi di finanza pubblica: fabbisogno e indebitamento netto -1,2 milioni nel 2012 e -2,4 milioni per il 2013 e il 2014; saldo netto da finanziare, -2 milioni per il 2012 e -4 per ciascuno degli anni 2013 e 2014. Al riguardo, la relazione tecnica non rende possibile una attendibile verifica della quantificazione del minor gettito in carenza delle grandezze lorde prese a riferimento in termini sia di valore che di numerosità delle ipotesi da prendere in considerazione.

La disciplina dell'estensione delle misure di contrasto agli abusi nell'utilizzo dei crediti IVA in compensazione (art. 8, commi 18-21) non appare di agevole lettura sotto il profilo degli effetti finanziari attesi. Infatti, la relazione tecnica riporta una serie di dati riferiti alle compensazioni di crediti IVA esercitate negli anni 2009/2011, con l'evidenziazione che negli anni 2010 e 2011 si è riscontrato un aumento di compensazioni in relazione alle fasce d'importo tra 5.000 e 10.000 euro, che non era

soggetta a controllo preventivo, mentre sono diminuiti gli importi riferiti alle compensazioni nella fascia 10.000-15.000 euro.

La relazione tecnica assume quindi che per effetto delle nuovi disposizioni si avrebbe un risparmio per minori compensazioni pari a circa 300 milioni di euro in ragione d'anno; per il 2012 il risparmio è indicato in circa 250 milioni di euro in considerazione della decorrenza da marzo della nuova disciplina.

La quantificazione dei risparmi attesi dalla nuova disciplina contenuta nella relazione tecnica potrebbe essere sovrastimata, in quanto non sembra che essa tenga conto dell'eventualità che la diminuzione riscontrata nelle compensazioni nella fascia di importo 10.000-15.000 euro possa avere dato luogo anche ad una traslazione verso la classe inferiore della quale si riscontra un aumento; ma ciò potrebbe comportare un analogo possibile effetto di traslazione verso la fascia sotto i 5.000 euro, con la conseguenza che le compensazioni fino ai 5.000 euro continuerebbero ad essere esenti dai controlli preventivi dato che le disposizioni in esame si estendono ora alla fascia 5.000-10.000 mila euro.

Con riferimento poi al comma 21 dell'art. 8, la riduzione della dotazione finanziaria riferita alla “missione di spesa” costituisce una rilevante deroga - sebbene non isolata - alla previsione contenuta nella legge n. 196 del 2009, secondo la quale le variazioni di bilancio (nella specie riduzioni) sono riferibili alle unità di voto parlamentare che inglobano i singoli “Programmi” in cui si articolano le “Missioni”; con ciò si attribuisce una rilevante discrezionalità al Governo nell’individuare le dotazioni finanziarie delle diverse unità di voto riconducibili alla missione “Politiche economico finanziarie e di bilancio”, da portare in riduzione.

Sempre nell’ambito dell’art. 8 il comma 24 prevede, al fine di potenziare l’attività di contrasto all’evasione fiscale, la possibilità per l’Agenzia delle dogane, l’Agenzia delle entrate, e quella del territorio, di espletare procedure concorsuali per la copertura di posizioni dirigenziali vacanti. In attesa della conclusione delle predette procedure, la norma citata consente il conferimento di incarichi dirigenziali temporanei a funzionari di ciascuna delle Agenzie.

La norma non quantifica il numero delle assunzioni consentite, indicato, per quanto riguarda le Agenzia delle dogane e del territorio, nella relazione tecnica; per

l’Agenzia delle entrate, la possibile entità delle assunzioni è esplicitata nella ~~Nota di~~ risposta del Governo alle osservazioni avanzate dal servizio del bilancio della Camera.

All’onere quantificato in 20,6 milioni si provvede ai sensi dell’art. 13, comma 1, con quota parte, non chiaramente definita, delle minori spese di cui all’art. 8, comma 21, in materia di riduzione di dotazioni finanziarie riguardanti la riduzione lineare delle dotazioni finanziarie della Missione di spesa “Politiche economico-finanziarie e di bilancio”

Al riguardo, non del tutto convincente è il meccanismo utilizzato per la quantificazione, in base al quale l’onere da coprire dovrebbe tener conto della attuale copertura dei posti di funzione dirigenziale messi a concorso mediante conferimento della relativa titolarità a funzionari amministrativi, con conseguente corresponsione a legislazione vigente, a questi ultimi, di emolumenti parametrati a quelli dei dirigenti. Tale affermazione, non supportata da prospetti provenienti dalle stesse Agenzie relativi alla situazione attuale degli uffici, appare peraltro smentita dallo stesso testo normativo che, come riportato, autorizza il conferimento, per la prima volta, di incarichi di reggenza fino alla conclusione dei concorsi banditi.

La norma all’esame prevede poi una compensazione degli effetti in termini di fabbisogno e indebitamento netto, per un importo pari a 10,3 milioni (con un abbattimento del 50 per cento al fine di considerare la nettizzazione delle imposte e dei contributi) a carico del fondo previsto dall’art. 6, comma 2, del decreto-legge n. 154 del 2008 (fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguente all’attualizzazione dei contributi pluriennali). Va rilevato a quest’ultimo riguardo che tale forma di compensazione, seppur lodevole nell’intento e coerente con il dettato della legge di contabilità, appare incongrua, in quanto l’onere è a regime e il fondo è strutturalmente destinato ad altre finalità.

L’art. 3-ter introduce una norma di interpretazione autentica con la quale si afferma che l’agevolazione di cui al d.lgs. n. 504 del 1995 e al d.m. n. 577 del 1995, già prevista per i soli prodotti “gasolio” e “olio combustibile”, si applica, in virtù della norma in esame, anche alla benzina, prodotto di cui non si ritenne, a suo tempo, necessario disciplinare la pratica utilizzazione.

A tal riguardo la relazione tecnica non chiarisce se, nell’ipotesi del carattere retroattivo della norma, possano da essa derivare oneri per l’erario.

Con riferimento all'articolo 3-*septies* del decreto, che estende le misure di defiscalizzazione in materia di finanziamento infrastrutturale, attualmente previste per le società di progetto, a tutte le società concessionarie di opere pubbliche deve evidenziarsi che la relazione tecnica, in modo non convincente, sostiene che non occorre una particolare copertura finanziaria, trattandosi di una semplice rinuncia ad un maggior gettito; infatti, tale argomentazione sembra basarsi sul presupposto, non esaustivo, che, in assenza dell'estensione degli incentivi, le concessionarie non avrebbero posto in essere alcun tipo di investimento.

I commi 1-*bis*, 5 e 5-*bis* dell'art. 4 introducono l'esenzione per i fabbricati rurali strumentali situati nei comuni montani o parzialmente montani di cui all'elenco ISTAT e ripristinano al 25 per cento l'abbattimento della base imponibile a favore degli imprenditori agricoli professionali (IAP), prevista dall'art. 9 del d.lgs. n. 504 del 1992, incrementando altresì il moltiplicatore applicato al fine della determinazione della base imponibile IMU dei terreni posseduti da soggetti diversi dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali iscritti nella previdenza agricola.

La relazione tecnica ascrive a tali norme un effetto complessivo in termini di minori entrate pari a 11 milioni. Al riguardo, non si rinviene la modalità di copertura del predetto onere come quantificato nella relazione tecnica.

L'art. 4-*ter*, commi 1-9, introduce una maggiore flessibilità al patto di stabilità interno dei comuni, consentendo ora una compensazione territoriale non solo a livello regionale ma anche a livello nazionale. Il comma 2 prevede l'attribuzione ai comuni che cedono spazi finanziari di un contributo complessivo di 500 milioni. Tale contributo non è conteggiato tra le entrate valide ai fini del patto e deve essere utilizzato esclusivamente per finalità di riduzione del debito.

Il comma 9 dello stesso articolo prevede poi che “alla copertura finanziaria degli oneri derivanti dal comma 3, pari a 500 milioni di euro per l'anno 2012, si provvede mediante versamento all'entrata del bilancio dello Stato di una corrispondente quota delle risorse disponibili sulla contabilità speciale 1778 «Agenzia delle entrate - Fondi di bilancio»”.

Al riguardo, si evidenzia che il riferimento all'utilizzo delle disponibilità iscritte sulla contabilità speciale 1778 “Agenzia delle entrate – Fondi di bilancio” (per

un’analoga fattispecie, v. art. 35, comma 1, lett. a), legge n. 1 del 2012) non costituisce una modalità di copertura prevista dalla legge di contabilità.

Peraltro, l’utilizzo di detto Fondo in quota parte avrebbe dovuto indurre il legislatore a prevedere una contestuale riduzione della sottostante autorizzazione legislativa di spesa. Sarebbe stato inoltre necessario predisporre un quadro informativo aggiornato in relazione all’utilizzo previsto delle predette disponibilità oggetto di riduzione.

La norma, secondo la relazione tecnica, non comporta effetti negativi sui saldi di finanza pubblica. Il contributo di 500 milioni incide esclusivamente sul saldo netto da finanziare e, per la sua finalizzazione, dovrebbe produrre effetti positivi con riferimento alla spesa per interessi.

Lo stesso art. 4-ter, commi 10-16, prevede disposizioni concernenti il personale degli enti locali.

Si tratta di disposizioni che tendono ad incrementare la spesa di detto personale, così incrementando, per i comuni soggetti al patto, una voce di spesa poco flessibile, irrigidendo, per questa voce, lo strumento di bilancio degli enti locali.

La Corte ha già avuto modo di sottolineare, nel referto 2012 sul costo del lavoro pubblico, che la norma all’esame si pone in controtendenza rispetto al disegno, sinora perseguito, di correlare le misure di contenimento alla spesa di personale a un processo di gestione in forma associata delle funzioni proprie degli enti locali. Oltre che ad indebolire il rigore delle scelte finora adottate in materia di politiche del personale, la norma contenuta nel citato decreto-legge attenua la spinta per l’individuazione di assetti organizzativi dimensionalmente più efficienti, rispondendo a logiche individuali di una struttura territoriale considerata, a ragione, troppo frazionata.

Meritevole di segnalazione è la previsione di cui all’art. 5, comma 8-bis, il quale prevede che “nel caso di affidamento ai soggetti di cui all’articolo 52, comma 5, lettera b), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, la riscossione delle entrate viene effettuata mediante l’apertura di uno o più conti correnti di riscossione, postali o bancari, intestati al soggetto affidatario e dedicati alla riscossione delle entrate dell’ente affidante, sui quali devono affluire tutte le somme riscosse. Il riversamento dai conti correnti di riscossione sul conto corrente di tesoreria dell’ente delle somme riscosse, al netto dell’aggio e delle spese anticipate dal soggetto affidatario, deve avvenire entro la

prima decade di ogni mese con riferimento alle somme accreditate sui conti correnti di riscossione nel mese precedente»”.

Tale disciplina innova quella vigente concernente la riscossione dei tributi locali, facendo rivivere anticipatamente le norme che erano state abrogate dall’art. 7, comma 2, del decreto-legge n. 70 del 2011, recante norme di attuazione di altra disposizione (contenuta nella lettera gg)-ter del medesimo comma) in forza del quale era stabilito che solo dal 31 dicembre 2012 non sarebbe stato più possibile l'affidamento dei servizi di riscossione dei tributi comunali e provinciali al concessionario unico della riscossione dei tributi Equitalia S.p.A., dovendo a quest'ultimo subentrarvi gli enti locali medesimi o le società concessionarie da questi individuate.

Al riguardo, occorre valutare gli effetti che la prevista anticipazione dell'affidamento a terzi dei servizi di riscossione dei tributi locali potrebbe avere, dal momento che il comma in esame prevede anche che i concessionari debbano provvedere al primo versamento delle somme riscosse su conti postali o bancari, per poi disporre solo in un secondo momento il riversamento delle stesse disponibilità sul conto corrente di tesoreria dell'ente, al netto dell'aggio e delle spese anticipate al soggetto affidatario, entro la prima decade di ogni mese, con riferimento alle somme accreditate sui conti correnti di riscossione nel mese precedente.

La relazione tecnica non chiarisce il regime contabile vigente per gli importi derivanti dalla riscossione dei tributi locali e se questi affluiscano, direttamente o meno, nel circuito di tesoreria pubblica in favore degli enti o se transitano su altri conti correnti.

La gestione anticipata dei servizi di riscossione dei tributi locali in *house* o affidando il servizio ad un'apposita società concessionaria da parte degli enti locali prevista dalla norma in esame, unitamente all'obbligo previsto dalla norma di creare un apposito conto di transito bancario o postale sia pure con l'obbligo di riversamento dell'equivalente al tesoriere pubblico, potrebbe creare i presupposti per un rallentamento dell'afflusso delle risorse a valere del sistema di tesoreria unica a cui ora soggiacciono nuovamente gli enti locali, da cui potrebbero derivare riflessi onerosi sulla programmazione del fabbisogno di cassa.

Infatti, le variazioni dei conti correnti o contabilità speciali di tesoreria di tutti gli enti della pubblica amministrazione contribuiscono alla formazione del fabbisogno del

settore statale, per cui, in presenza di norme in cui si riflettono comunque ~~deflussi~~ ritardati afflussi di risorse nel circuito di tesoreria unica, occorrerebbe stimarne ~~anche~~ l'impatto che ne conseguirebbe sulla programmazione del fabbisogno di cassa.

Va considerato che l'art. 35, comma 8, del decreto-legge n. 1 del 2012 ha espressamente sancito la sospensione del previsto superamento del sistema della tesoreria unica stabilito dal d.lgs. n. 279 del 1997, obbligando i cassieri bancari degli enti locali al riversamento in tesoreria unica entro il mese di aprile di tutte le disponibilità comunque ad oggi intestate agli enti locali, eccezion fatta per quelle sole risorse rivenienti da operazioni di mutuo, prestito e altre forme di indebitamento, e che a tale misura sono espressamente scontati effetti finanziari già nel 2012, che potrebbero essere alterati dalla anticipazione in esame (in proposito va ribadito che, in relazione al riversamento delle giacenze degli enti locali nei conti correnti loro intestati nella tesoreria unica, l'allegato alla relazione tecnica del decreto-legge n. 1 del 2012 sconta effetti pari a 8,6 miliardi di euro in termini di miglioramento del fabbisogno nel 2012).

Nel complesso, quella in esame si pone pertanto come l'anticipazione di una riforma già prevista a legislazione vigente, di cui però la relazione tecnica non approfondisce profili applicativi d'impatto sia per la finanza erariale complessivamente intesa, alla luce del citato ritorno alla tesoreria unica, sia per quella degli enti locali.

Di rilievo sono le disposizioni che autorizzano la Regione Campania ad utilizzare le risorse del Fondo per lo sviluppo e coesione 2007-2013 relative al Programma attuativo regionale, per l'acquisto del termovalorizzatore di Acerra (art. 12, commi 8-11).

In proposito, la relazione illustrativa afferma che il soggetto concessionario del servizio di smaltimento dei rifiuti, proprietario del termovalorizzatore di Acerra rinuncerebbe ai giudizi pendenti a condizione che si dia luogo all'effettivo pagamento della somma di cui all'art. 6 del decreto-legge n. 195 del 2009 (355 milioni di euro).

Con riferimento all'esclusione di talune spese sostenute dalla Regione Campania per il termovalorizzatore di Acerra dal computo delle spese finali per il rispetto del patto di stabilità interno, si rileva che ciò potrebbe determinare effetti finanziari negativi sotto forma di minori risparmi di spesa, incidendo sul fabbisogno e sull'indebitamento netto; sicché sul punto non risulta chiara la ragione per cui la suddetta esclusione non necessiti di compensazione finanziaria. Poiché le regole del patto di stabilità interno per le

Regioni sono stabilite in termini di vincoli sulla spesa, andrebbe valutato inoltre se sia ininfluente o meno la circostanza che la spesa debba avvenire nei limiti delle maggiori entrate riconosciute annualmente dalla Regione per effetto dell'acquisto del termovalorizzatore.

Deve aggiungersi che la relazione tecnica non chiarisce se le risorse utilizzate a copertura a valere sul Fondo per lo sviluppo e coesione 2007-2013 relative al Programma attuativo regionale siano effettivamente spendibili e se il loro utilizzo possa pregiudicare il completamento e la realizzazione di programmi già previsti a legislazione vigente (deve precisarsi che la vicenda del termovalorizzatore di Acerra ha poi formato oggetto delle apposite disposizioni contenute nell'articolo 3, commi 4 e 4-bis, del decreto-legge 15 maggio 2012 n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2012, n. 100).

Rilevante è la disposizione di cui all'art. 12, comma 11-sexies, la quale prevede che una quota delle risorse del Fondo speciale per la reinscrizione dei residui passivi di parte corrente pari a 1.000 milioni di euro sia assegnata agli enti locali, con priorità ai comuni, per il pagamento dei crediti commerciali connessi all'acquisizione di servizi e forniture.

Al riguardo, nel far rinvio alla norma-base contenuta nell'art. 35 del decreto-legge n. 1 prima esaminato, si fa presente che la relazione tecnica omette di chiarire i possibili effetti sui saldi di finanza pubblica derivanti da un'eventuale accelerazione dei pagamenti riferibili alla spesa in conto capitale degli enti locali.

In relazione alla modalità di copertura incentrata sui tagli lineari disposta dall'art. 13, comma 1-quinquies (“È disposta la riduzione lineare delle dotazioni finanziarie disponibili iscritte a legislazione vigente in termini di competenza e di cassa, nell'ambito delle spese rimodulabili delle missioni di spesa di ciascun Ministero di cui all'articolo 21, comma 5, lettera b), della legge 31 dicembre 2009, n. 196), per un importo pari a 280 milioni di euro per l'anno 2012 e a 180 milioni di euro a decorrere dall'anno 2013. Sono esclusi gli stanziamenti relativi all'istituto della destinazione del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, gli stanziamenti relativi alle spese per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica, nonché per il soccorso pubblico, e gli stanziamenti relativi al fondo sviluppo e coesione. Il Ministro dell'economia e delle finanze, ai fini delle successive riduzioni, è autorizzato ad accantonare e rendere

indisponibili le predette somme. Le amministrazioni potranno proporre variazioni compensative, anche relative a missioni diverse, tra gli accantonamenti interessati rispetto dell'invarianza sui saldi di finanza pubblica”), va osservato che tale riduzione lineare determina una impropria alterazione del circuito di programmazione decisione, gestione, rendicontazione su cui si incentra il ciclo di costruzione del bilancio annuale secondo la legge di contabilità (art. 21 della legge n. 196 del 2009). In tal modo viene meno il collegamento tra dimensione finanziaria degli stanziamenti assegnati ad inizio dell'esercizio e obiettivi di servizio da realizzare, individuati per ciascuna articolazione delle amministrazioni coinvolte.

Si fa comunque rinvio alle valutazioni d'insieme più generali già espresse in precedenza in riferimento al continuo utilizzo della tecnica dei tagli lineari di spesa.

### 3. I decreti legislativi

Tra gli undici decreti legislativi emanati nel quadriennio alcuni non hanno risvolti finanziari, mentre altri presentano una clausola di neutralità finanziaria in base alla quale gli oneri sono sostenibili dalle amministrazioni interessate utilizzando le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente: valgono su tale secondo aspetto le osservazioni già svolte in precedenza.

Quattro decreti hanno dunque implicazioni finanziarie, anche se di scarso rilievo dal punto di vista quantitativo.

Merita una segnalazione anzitutto il d.lgs. n. 4 del gennaio 2012, in materia di pesca ed acquacoltura, il quale, nel ridefinire - tra l'altro - la figura dell'imprenditore ittico, al quale viene equiparato l'acquacoltore, fissa l'applicazione per queste figure delle disposizioni previste per l'imprenditore agricolo: ciò ha fatto sorgere il dubbio circa la possibilità che si potessero determinare minori entrate fiscali, atteso il regime tributario agevolato previsto per il settore dell'agricoltura, dubbio fugato dalla relazione tecnica, a parere della quale le definizioni previste non innovano sostanzialmente rispetto alla vigente normativa e non determinano pertanto alcun onere. Al riguardo, va notato che si tratta di un tipo di legislazione che attiene ad assetti di carattere strutturale di parti dell'ordinamento, i cui effetti finanziari è del tutto plausibile ipotizzare che saranno verificabili solo con il tempo, anche tenendo conto della genericità del

riferimento al settore dell’agricoltura, all’interno del quale esistono peraltro differenti regimi dal punto di vista tributario. Tutto ciò avrebbe consigliato probabilmente il Senato di inserire esplicitamente una clausola di monitoraggio complessiva sui variegati aspetti finanziari della misura, riferiti non solo al profilo qui esaminato, anche se va ricordato che la legge di contabilità prevede in via generale la possibilità di un aggiustamento, sia pur per eventi che mettano a repentaglio il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica (art. 17, comma 13, della legge 196 del 2009).

Per quanto concerne il d.lgs. n. 19 del 27 gennaio 2012, in materia di procedure riguardanti le università sotto il profilo della introduzione di meccanismi premiali nella distribuzione delle risorse pubbliche e della valorizzazione dei ricercatori, si ripropone il problema metodologico già segnalato, peraltro in un contesto caratterizzato da un accentuarsi del *trend* di riduzione delle risorse: sono infatti previsti nuovi compiti per l’Agenzia Nazionale di valutazione del sistema universitario, per i quali è stata apposta una clausola di neutralità finanziaria, senza però una valutazione da parte della relazione tecnica del costo presumibile delle nuove attività.

Si dispone altresì che ai ricercatori universitari non confermati a tempo indeterminato che si trovano nel primo anno di attività alla data di entrata in vigore della legge 30 dicembre 2010, n. 240, è riconosciuto, fin dal primo anno di effettivo servizio, il trattamento economico di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, con un onere derivante da tale intervento cui si provvede nel limite massimo di 11 milioni e copertura per il medesimo esercizio. Tenuto conto del fatto che lo schema di decreto legislativo in esame è stato comunicato alle Commissioni parlamentari a fine 2011 ed essendo, quindi, prevedibile che l’amministrazione non avrebbe avuto i tempi necessari per poter impegnare i predetti 11 milioni, si è proceduto, con il provvedimento di proroga dei termini prima esaminato (articolo 20, comma 1-ter), alla conservazione in bilancio di tali risorse, a chiusura dell’esercizio 2011, quali residui di stanziamento, prevedendone l’impegnabilità fino al 31 dicembre 2012. Tra l’altro, va segnalato che il decreto-legge n. 5 del 2012, ugualmente oggetto di analisi nel presente documento, all’articolo 49, comma 3-bis, dispone che a valere sulle medesime risorse previste dello stato di previsione del MIUR, e limitatamente all’anno 2012, è riservata una quota non

superiore a 11 milioni di euro per le finalità di cui all'articolo 5, comma 3, lettera g), della medesima legge. Si tratta quindi del rifinanziamento della spesa per il 2012.

Una menzione merita anche il d.lgs. n. 20 del 24 febbraio. Si tratta di modifiche e integrazioni al d.lgs. n. 66 del 2010 contenente il codice dell'ordinamento militare. Tale intervento risulta effettuato sulla base dell'art. 14, comma 18, della legge delega n. 246 del 2005, in base al quale erano consentite modifiche ai decreti legislativi da emanare entro due anni dalla loro pubblicazione.

La relazione tecnica afferma che il d.lgs. n. 20 del 2012 non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato. Peraltro, le modifiche apportate, qualificate come necessarie per eliminare errori di tipo materiale, perfezionare il riassetto delle fonti previgenti e recepire nuove disposizioni introdotte nell'ordinamento successivamente all'entrata in vigore del Codice dell'ordinamento militare, appare astrattamente suscettibile di determinare maggiori spese, con particolare riferimento alle parti che riguardano la reviviscenza di disposizioni, erroneamente abrogate dalla normativa con la quale è stato approvato il predetto Codice.

Le perplessità maggiori concernono le modifiche e le integrazioni alla normativa concernente il trattamento spettante ai militari in servizio e la determinazione della base di calcolo per il trattamento di quiescenza.

La relazione tecnica, peraltro non esaustiva di tutte le modifiche introdotte, alcuna delle quali di difficile lettura per la tecnica normativa usata, afferma che nella specie, nonostante la formale abrogazione, le norme richiamate in vigore hanno continuato nella prassi ad essere applicate dall'amministrazione in relazione a quanto disposto nell'art. 2186 del Codice in base al quale:

- per il personale militare sono fatti salvi i diritti acquisiti sulla base della normativa antecedente al riassetto operato;

- il trattamento economico e previdenziale, non può subire effetti peggiorativi o disallineamenti.

Anche con riferimento alla prosecuzione di interventi astrattamente non più consentiti dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 66 del 2010, la relazione tecnica afferma che l'amministrazione ha continuato, nell'esercizio delle predette attività, senza soluzione di continuità utilizzando risorse finanziarie di cui ha mantenuto la disponibilità a legislazione vigente.

In relazione alla numerosità e alla complessità delle norme contenute nel d.lgs. n. 20 del 2012 appare estremamente difficile un positivo e puntuale riscontro in merito alla effettiva esistenza di effetti finanziari, esclusi peraltro da una specifica clausola di neutralità contenuta nell'art. 11.

Tanto più considerato che la predetta affermazione risulta basata su una prassi amministrativa, di non facile verificabilità.

Un richiamo deve essere operato infine - anche per gli aspetti ordinamentali afferenti alla contabilità pubblica - al d.lgs. n. 18 del 27 gennaio 2012, in materia di nuovo sistema di contabilità economico-patrimoniale e di bilancio consolidato delle università, che comunque, pur essendo finalizzato a garantire la stabilità economica ed il controllo delle dinamiche della spesa, sulla base della stessa relazione tecnica in riferimento alla introduzione della contabilità analitica implica costi per i nuovi *software* e l'eventuale formazione del personale preposto alla imputazione e alla successiva elaborazione dei dati, costi cui si farebbe fronte con le risorse in essere. Lo stesso va notato per l'istituzione della Commissione per la contabilità economico-patrimoniale delle università, esplicitamente prevista senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Anche in questo caso valgono le considerazioni più volte già espresse sugli obblighi informativi in relazione tecnica in ordine alla tenuta delle clausole di neutralità e ciò in un contesto di risorse complessive in diminuzione. Sotto il profilo metodologico vale la pena comunque di richiamare una importante novità in merito al fatto che l'art. 5 del d.lgs. dà luogo alla non frequente figura del bilancio economico "autorizzatorio", il che introduce a problematiche di assoluto rilievo dal momento che, come ha segnalato il Servizio bilancio del Senato, viene conferito un valore giuridico, e perciò autorizzatorio, a stime che rappresentano stime di costi o previsioni di ricavi, elementi cioè la cui valutazione presenta margini di discrezionalità superiori alle previsioni di spesa o di entrata tipiche del bilancio finanziario. Emerge qui in tutta evidenza il tema della conciliabilità tra le esigenze di rappresentazione dei flussi finanziari pubblici improntate alla trasparenza e alla controllabilità con le esigenze di natura diversa cui risponde il sistema della contabilità civilistica, incentrato sulla necessità di cogliere gli effetti della gestione sul patrimonio dell'impresa.

**PAGINA BIANCA**

## TAVOLE

## XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 1

**ELENCO DELLE LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO  
GENNAIO-APRILE 2012**

N.	Legge n. a)	Data	Titolo	G.U. n.	Data	Conv. D.L n.	Scheda copertura n. b)	Iniziativa	Atto parlamentare
1	217	15/12/2011	Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2010	1	02/01/2012			1	Gov. S. 2322 2322/b C.4059- 4059- bis
2	218	29/12/2011	Modifica dell'articolo 645 e interpretazione autentica dell'articolo 165 del codice di procedura civile in materia di opposizione al decreto ingiuntivo	4	05/01/2012			Parl.	S. 2380 C.4305
3	3	27/01/2012	Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento	24	30/01/2012			Parl.	S. 307 - 307/b C. 2364
4	6	01/02/2012	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo sui trasporti aerei tra il Canada e la Comunità europea e i suoi Stati membri, con Allegati, fatto a Bruxelles il 17 dicembre 2009	39 S.O.	16/02/2012			Gov.	C. 4564 S. 2989
5	7	01/02/2012	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo sullo spazio aereo comune tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da un lato, e la Georgia, dall'altro lato, con Allegati, fatto a Bruxelles il 2 dicembre 2010	39 S.O.	16/02/2012			Gov.	C. 4565 S. 2987
6	8	02/02/2012	Ratifica ed esecuzione	39 S.O.	16/02/2012			Gov.	C. 4454 S. 2988