

dovrebbe presentare altri profili problematici, trattandosi altresì di spese considerate come rimodulabili. Quanto alla ricomprensione dei finanziamenti in questione nell'ambito dei vincoli di cui al patto di stabilità interno, quest'ultima limitazione costituisce una sufficiente garanzia in ordine al non aggravio dei saldi complessivi di cassa, anche se sono da presumere difficoltà - da parte dell'ente interessato - nel comprimere altre linee di spesa, dovendo rispettare i vincoli complessivi. Non sembra poi porre problemi la disposizione di cui all'art. 2 citato, in costanza del rispetto del vincolo delle risorse in essere a legislazione vigente: se si dovesse porre l'esigenza in futuro di rimpinguare tali stanziamenti nell'ambito della decisione di bilancio, si tratterà di una valutazione discrezionale il cui vincolo è la coerenza complessiva con gli obiettivi da raggiungere.

Legge 7 dicembre 2012 n. 213, di conversione del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012"

Il provvedimento in esame introduce sostanziali modifiche al testo originario del decreto-legge n. 174, in ordine alle quali il Governo ha chiesto ed ottenuto la fiducia.

Va segnalato che numerose disposizioni della legge risultano essere state oggetto di quattro ricorsi in via principale da parte delle Regioni a Statuto speciale Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna (Corte cost., reg. ric. nn. 16, 17 e 20/2013) nonché della Provincia autonoma di Trento (Corte cost., reg. ric. n. 18/2013), segnatamente per asserita violazione di parametri statutari.

I profili ordinamentali del provvedimento

Il decreto-legge n. 174, nella logica di una coerente e più compiuta definizione del quadro normativo dei controlli esterni sulle autonomie territoriali, così come desumibile dalla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione e dalla giurisprudenza costituzionale, intende rafforzare gli strumenti per il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo in cui si articola la Repubblica, adeguando, ai sensi del secondo comma dell'articolo 100 della Costituzione, le forme di partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni e degli enti locali.

L'intervento legislativo colma una asimmetria ordinamentale introducendo la possibilità di una pronuncia della Corte dei conti sul rendiconto delle Regioni. L'esigenza è quella di consentire una valutazione complessiva, da parte della Corte dei conti, organo di rilevanza costituzionale garante degli equilibri di finanza pubblica, del rispetto del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio.

In questo contesto, la nuova disciplina prevede ora che la magistratura contabile predisponga anche per la legislazione di spesa delle Regioni una relazione, sia pure con cadenza semestrale (rispetto a quella quadrimestrale di cui alla analoga disposizione di cui all'art. 17, comma 9, della legge n. 196 del 2009, originariamente introdotta dall'art. 7, comma 6, della legge n. 362 del 1988 per la legislazione di spesa dello Stato), da trasmettere ai Consigli regionali sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel semestre precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri; con ciò si intende arricchire il patrimonio conoscitivo per le assemblee consiliari circa le questioni di copertura che, come è noto, sono di elevato tasso di tecnicismo finanziario-contabile e possono offrire al legislatore regionale utili elementi informativi sulle possibili criticità derivanti dalla legislazione di spesa.

Per una più complessiva valutazione degli ulteriori profili ordinamentali riguardanti il provvedimento si rinvia all'audizione del 16 ottobre 2012 della Corte presso le Commissioni riunite I, Affari costituzionali, e V, bilancio, tesoro e programmazione economica della Camera dei deputati, avente ad oggetto il disegno di legge A.C. n. 5520.

I profili finanziari del provvedimento

Ai fini degli effetti finanziari recati dal provvedimento in esame, particolare rilevanza assume l'art. 4, che prevede l'istituzione di un fondo di rotazione, denominato "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali", nello stato di previsione del Ministero dell'interno.

La dotazione del Fondo è pari a 30 milioni di euro per l'anno 2012, 90 milioni di euro per l'anno 2013, 190 milioni per il 2014 e 200 milioni dal 2015 al 2020 (art. 4, comma 1).

Al Fondo sono anche destinati ulteriori 60 milioni di euro, già iscritti nel conto residui del capitolo 1349 dello stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno 2012 (art. 4, comma 3).

Al Fondo medesimo è destinata la somma di 498 milioni di euro, vincolata però al pagamento delle spese di parte corrente relative al personale, alla produzione di servizi in economia e all'acquisizione di servizi e forniture, già impegnate e comunque non derivanti da riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 194 del d.lgs. n. 267 del 2000 (art. 4, comma 5).

Dette somme sono versate su apposita contabilità speciale intestata al Ministero dell'interno.

A regime il Fondo è alimentato dalle somme rimborsate dagli enti locali beneficiari che devono essere versate da detti enti nella predetta contabilità speciale.

Il Fondo di rotazione è destinato prioritariamente a sostenere le anticipazioni richieste dagli enti locali che hanno deliberato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale secondo la complessa procedura di cui agli articoli 243-*bis* e 243-*quater* del testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.

In base all'art. 243-*ter* (art. 11, comma 1, lett. r)), i criteri per la determinazione dell'anticipazione attribuibile a ciascun ente locale, nei limiti dell'importo massimo fissato in euro 300 per abitante per i comuni e in euro 20 per abitante per le province o per le città metropolitane, e della disponibilità annua del Fondo, devono tenere anche conto: a) dell'incremento percentuale delle entrate tributarie ed extratributarie previsto nell'ambito del piano di riequilibrio pluriennale; b) della riduzione percentuale delle spese correnti previste nell'ambito del piano di riequilibrio pluriennale; ove, a seguito di apposito monitoraggio, si verificchino o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni di cui al citato articolo 243-*ter*, introdotto dal comma 1, lettera r), del presente articolo, i Ministri competenti propongono annualmente, in sede di predisposizione del disegno di legge di stabilità, gli interventi correttivi necessari per assicurare la copertura dei nuovi o maggiori oneri.

Si prevede, inoltre, che, in sede di prima applicazione delle disposizioni in materia di dissesto finanziario degli enti locali, per gli enti che chiedono di accedere alla procedura di riequilibrio finanziario, in presenza di eccezionali motivi di urgenza, possa essere concessa, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, un'anticipazione a valere sul Fondo di rotazione in esame, da riassorbire in sede di predisposizione e attuazione del piano di riequilibrio finanziario (articolo 5).

Le dotazioni del Fondo possono essere destinate anche alle anticipazioni in favore degli enti locali sciolti per infiltrazione mafiosa (art. 3, comma 1, lettera r), capoverso 243-*quinquies*), per i quali sussistono squilibri strutturali di bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario; in tal caso, la commissione straordinaria per la gestione dell'ente potrà, entro sei mesi dal suo insediamento, richiedere un'anticipazione di cassa nel limite massimo di 200 euro per abitante e nell'ulteriore limite complessivo di 20 mln di euro annui.

Anticipazioni di somme da destinare ai pagamenti in sofferenza, di competenza dell'esercizio 2012, possono essere motivatamente richieste al Ministero dell'interno dai comuni che, nell'anno 2012, entro la data di entrata in vigore del decreto, abbiano dichiarato lo stato di dissesto finanziario di cui all'articolo 244 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, anche al fine di favorire il ripristino dell'ordinata gestione di cassa del bilancio corrente (art. 11, comma 5-*bis*). Detta assegnazione, nella misura massima di 20 milioni di euro, è restituita, in parti uguali, nei tre esercizi successivi, entro il 30 settembre di ciascun anno. In caso di mancato versamento entro il termine di cui al primo periodo è disposto, da parte dell'Agenzia delle entrate, il recupero delle somme nei confronti del comune inadempiente, all'atto del pagamento allo stesso dell'imposta municipale propria di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 201 del 2011 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni.

La copertura della dotazione del Fondo è rinvenuta a valere sui fondi speciali di conto capitale riferiti a diversi ministeri, nonché facendo ricorso agli stanziamenti della Tabella E della legge di stabilità annuale (spese pluriennali in conto capitale) (articolo 4, comma 3).

Il Governo, con la nota del 30 ottobre 2012, ha assicurato che gli stanziamenti dei fondi speciali in conto capitale, che alimentano detto Fondo di rotazione, sono scontati in via pluriennale per il loro intero importo nelle previsioni tendenziali con riferimento alle precedenti finalizzazioni di spesa delle medesime somme e che nella legge di stabilità sussistono le disponibilità dei suddetti stanziamenti.

Ai fini di assicurare una neutralità della disposizione sui saldi riferiti all'indebitamento netto e al fabbisogno, occorrerà che le anticipazioni previste dalla norma in esame siano erogate nei limiti della capienza del fondo indicata dall'art. 4, comma 1, del provvedimento in esame, al netto, quindi, delle ulteriori somme indicate e affluenti al medesimo fondo ai sensi dei citati commi 4 e 5 del medesimo articolo, nonché dei corrispondenti rimborsi da parte degli enti

beneficiari di anticipazioni erogate a valere sulle risorse di cui ai citati commi 4 e 5. Infatti, le anticipazioni erogate ai sensi della norma in esame sono suscettibili di produrre effetti di incremento di spesa computabili ai fini di tutti i saldi di finanza pubblica e necessitano pertanto di una copertura valida ai fini dei medesimi saldi (mentre le risorse di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 4 ed i corrispondenti rimborsi da parte degli enti beneficiari non sono computabili ai fini dell'indebitamento netto).

Quanto alla copertura dell'onere, pari a 498 milioni di euro, destinata esclusivamente al pagamento di oneri di parte corrente relativi a spese di personale, alla produzione di servizi in economia e all'acquisizione di servizi e forniture, già impegnate e comunque non derivanti da riconoscimenti di debiti fuori bilancio, nonché degli oneri recati dall'art. 11, comma 1-*bis*, dello stesso decreto (riconducibili alla proroga al 31 maggio 2013 dei termini per la dichiarazione al catasto edilizio urbano dei fabbricati rurali situati nei territori dei Comuni colpiti dagli eventi sismici del maggio 2012, ai fini dell'applicazione, in via sperimentale, dell'imposta municipale propria), pari a complessivi 2 milioni per il 2012, si provvede, relativamente alle spese correnti, mediante corrispondente utilizzo di una quota parte delle risorse assegnate agli enti locali in virtù della già intervenuta integrazione della dotazione dei fondi speciali per la reiscrizione dei residui passivi perenti di parte corrente (previo versamento, all'entrata del bilancio dello Stato per il medesimo anno, di una corrispondente quota delle risorse complessivamente disponibili relative a rimborsi e compensazioni di crediti di imposta, esistenti presso la contabilità speciale 1778).

Per quanto attiene al fondo occorrente per la riassegnazione dei residui passivi della spesa di parte corrente eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa, il capitolo 2999 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze reca le necessarie disponibilità; ma, trattandosi di un capitolo riferito a spese qualificate come non rimodulabili e preordinato a legislazione vigente a diversi interventi, l'utilizzo di tali somme non deve pregiudicare gli interventi già previsti a valere sulle medesime risorse; il fenomeno dell'immediata utilizzazione di dette risorse sul piano della cassa potrebbe determinare effetti non neutrali sui saldi dell'indebitamento netto e del fabbisogno.

Si prevede inoltre che alla compensazione degli effetti finanziari negativi sugli altri saldi di finanza pubblica, pari ai citati 2 milioni di euro per l'anno 2012, derivanti dagli oneri recati da richiamato art. 11, comma 1-*bis*, si fa fronte mediante corrispondente utilizzo del Fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all'attualizzazione di

contributi pluriennali istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (art. 6, comma 2, del decreto-legge n. 154 del 2008).

Una specifica copertura, pari a 10 milioni per ciascun anno dal 2013 al 2020 mediante il ricorso allo stanziamento sul Fondo speciale iscritto nel bilancio dello Stato in conto capitale (è disposto altresì il ricorso alla tabella E) della legge di stabilità), è prevista per fronteggiare gli oneri derivanti dall'esclusione dal patto di stabilità interno, per gli anni 2013 e 2014, delle spese sostenute dai comuni delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, interessate dagli eventi sismici dei giorni 20 e 29 maggio 2012, con risorse proprie provenienti da erogazioni liberali e donazioni da parte di cittadini privati ed imprese e puntualmente finalizzate a fronteggiare gli eccezionali eventi sismici e la ricostruzione, per un importo massimo complessivo, per ciascun anno, di 10 milioni di euro (art. 11, comma 1, lettera a) numero 5-*ter*, della legge in esame).

L'art. 8, al comma 1, prevede una puntuale indicazione del conto consuntivo degli enti locali cui fare riferimento per determinare il tetto del taglio dei trasferimenti da operare in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno per l'esercizio 2011; al comma 2, differisce i termini entro i quali devono essere definiti i criteri di riparto delle riduzioni dei trasferimenti previste per comuni e province, ai sensi dei commi 6 e 7 dell'art. 16 del decreto-legge n. 95 del 2012; al comma 3, dispone che, nei confronti dei comuni soggetti al patto di stabilità, la riduzione dei trasferimenti prevista per il 2012 non si applichi e il corrispondente importo, risultante dai criteri di riparto, sia attribuito ai comuni stessi ai soli fini dell'estinzione anticipata del debito. Tale importo non è computabile ai fini del patto di stabilità interno. L'eventuale ammontare non utilizzato nel 2012 per i fini consentiti sarà recuperato nel 2013, operando una corrispondente riduzione dei trasferimenti, aggiuntiva rispetto a quella già prevista dalla legislazione vigente. A fronte della predetta riduzione aggiuntiva dei trasferimenti nel 2013, di carattere eventuale, sarà comunque accordato un miglioramento corrispondente dell'obiettivo del patto di stabilità interno ai comuni interessati. Alla copertura degli oneri derivanti dalla disposizione in esame, nel limite massimo di 500 mln di euro per il 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".

In merito ai profili di copertura finanziaria, con particolare riferimento all'articolo 8, comma 3, capoverso 6-*ter*, si provvede mediante versamento all'entrata del bilancio dello Stato di una corrispondente quota delle risorse disponibile sulla contabilità speciale n. 1778 "Agenzia delle entrate - Fondi di

bilancio”, utilizzata per l'erogazione ai contribuenti dei rimborsi in conto fiscale e dei rimborsi scaduti da più di dieci anni; per le compensazioni effettuate tramite modello F24; per i crediti tributari e per determinati crediti d'imposta di natura agevolativa.

In proposito, nel riproporre le riserve di ordine generale più volte espresse da questa Corte, specie nelle ultime due Relazioni trimestrali, va evidenziato che il Governo (Ragioneria generale dello Stato, nota del 30 ottobre 2012) ha ribadito che le risorse affluite sulla predetta contabilità speciale sono state utilizzate per finalità di copertura solo sul saldo netto da finanziare in quanto eccedentarie rispetto al fabbisogno derivante dalle compensazioni effettivamente fruite anche in considerazione dell'efficacia delle recenti misure di lotta all'evasione e all'elusione fiscale e all'effetto deterrente sull'uso indebito delle compensazioni che ne hanno limitato il tiraggio. E' stato inoltre chiarito che rimane assicurata la neutralità sui saldi di competenza del bilancio statale in quanto i livelli di giacenza in tesoreria garantivano sufficienti margini disponibili in rapporto alle effettive esigenze di compensazioni delle imposte.

In sede di conversione, al comma 3, capoverso 6-*bis*, sono state apportate modifiche volte a prevedere che le risorse non oggetto di riduzione siano destinate, oltre all'estinzione anticipata, anche alla riduzione anticipata del debito, inclusi gli eventuali indennizzi dovuti. Tale modifica, secondo il Governo, non determina effetti negativi sui saldi di finanza pubblica in quanto la predetta spesa per indennizzi, da effettuarsi nell'ambito delle disponibilità di cui al medesimo comma 3, capoverso 6-*ter*, dovrà essere effettuata nel rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno.

L'articolo 11, commi da 7 a 13 (Finanziamenti agevolati garantiti dallo Stato per le imprese colpite dal sisma in Emilia Romagna), introduce una modalità di finanziamento agevolato in favore dei titolari di reddito d'impresa che siano in possesso dei requisiti per accedere ai contributi concessi in conseguenza del sisma in Emilia Romagna.

In particolare, il comma 7-*bis* recepisce quanto già previsto dall'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 194 del 2012, prevedendo la possibilità di richiedere finanziamenti agevolati, oltre che per i titolari di reddito di impresa già contemplati dalla norma originaria, ivi compresi i titolari di reddito di impresa commerciale, per i seguenti soggetti: a) i titolari di reddito da lavoro autonomo, nonché dagli esercenti attività agricole di cui all'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni, per il pagamento dei tributi, contributi e premi di cui al comma 6, nonché per gli

altri importi dovuti dal 1° dicembre 2012 al 30 giugno 2013; b) i titolari di reddito di lavoro dipendente, proprietari di una unità immobiliare adibita ad abitazione principale che risulti inagibile per il pagamento dei tributi dovuti dal 16 dicembre 2012 al 30 giugno 2013.

Per quanto riguarda la lettera a), il Governo stima che la facoltà di accedere al finanziamento per i titolari di reddito di lavoro autonomo in possesso dei requisiti richiesti con riferimento alle entrate tributarie possa comportare un ammontare potenziale di finanziamenti di circa 331 milioni di euro, di cui 223 milioni per il periodo 1 giugno-30 novembre 2012 e 108 milioni per il periodo 1 dicembre 2012-30 giugno 2013 (29 milioni di riferiscono al mese di dicembre 2012).

Per quanto riguarda la lettera b), relativa ai titolari di reddito di lavoro dipendente, proprietari di un'abitazione principale inagibile, la stima è pari ad un ammontare complessivo di tributi dovuti nel periodo 16 dicembre 2012-30 giugno 2013 di circa 168 milioni di euro, di cui 22 milioni riferiti all'anno 2012.

In proposito, come già contemplato nell'originaria relazione tecnica al decreto-legge n. 174 del 2012, la stima complessiva di 6 miliardi di euro è stata quantificata prudenzialmente ricomprendendovi un'ampia platea di potenziali beneficiari in mancanza di dati certi circa i soggetti effettivamente danneggiati; sicché il *plafond* di 6 miliardi, proprio per il carattere prudenziale delle stime originarie, sarebbe capiente in relazione all'esplicita individuazione nella norma di determinate categorie di beneficiari.

Non viene calcolato alcun maggior onere per interessi, ferma però restando la clausola di salvaguardia di cui al comma 13 del medesimo art. 7, che consente di far fronte ad eventuali scostamenti dovuti a variazioni del tasso di interesse a valere sulle risorse di cui al Fondo per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 20-29 maggio 2012 (art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 74 del 2012; art. 7, comma 21, decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, dalla legge n. 135 del 2012).

Legge 17 dicembre 2012 n. 221, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese"

Si tratta di un ulteriore provvedimento volto ad agevolare lo sviluppo e la crescita del Paese. Il contenuto è estremamente variegato e difficilmente sintetizzabile per temi portanti. Nel Documento di economia e finanza 2013 dell'aprile scorso è stato valutato, in riferimento sia al decreto in discussione che al precedente decreto legge n. 83 del 2012, sempre in materia di sviluppo, che

l'effetto combinato sul PIL è pari allo 0,3 e allo 0,5 per cento, rispettivamente, al 2015 e al 2020, nonché allo 0,7 per cento nel lungo periodo. Sono state altresì fornite, sempre dal Governo, le stime sull'impatto sui consumi e sugli investimenti.

Su alcune delle norme, derivanti da emendamenti inseriti nel corso dell'*iter* parlamentare di conversione, la relazione tecnica è stata vistata negativamente e la Commissione bilancio della Camera dei deputati ha espresso parere negativo. Il provvedimento presenta anche norme finanziariamente rilevanti per le quali non è stata fornita la prescritta relazione tecnica e risulta disseminato di numerose clausole di neutralità.

Iniziando da quest'ultimo profilo, in linea generale le clausole presenti appaiono non irragionevoli. Si segnala in particolare che l'art. 32, comma 2, non reca una esplicita indicazione in tal senso, pur prevedendo che presso il Ministero dello sviluppo economico sia istituito un sistema permanente di monitoraggio e valutazione in ordine allo stato di attuazione delle misure di sviluppo di cui alla legge medesima, per quanto riguarda l'intervento volto a favorire la nascita e lo sviluppo di *start-up* innovative, perché ne venga valutato l'impatto sulla crescita, l'occupazione e l'innovazione. Poiché il suddetto Ministero si avvale a tal proposito anche dei dati forniti dall'ISTAT, per il quale è previsto un apposito finanziamento, si può ritenere che la mancata regolamentazione degli aspetti finanziari del monitoraggio possa trovare una giustificazione nel descritto apporto da parte dell'ISTAT.

Circa le norme finanziariamente rilevanti e prive di relazione tecnica, si può citare il caso dei commi 1-3 dell'art. 33, in materia di incentivi per la realizzazione di nuove infrastrutture nel quadro di una nuova impostazione che, nel prendere atto dei vincoli di finanza pubblica, incentiva forme di partenariato pubblico-privato e si ispira alla previsione di benefici di carattere fiscale in vista del coinvolgimento dei privati per la costruzione e l'entrata in esercizio delle infrastrutture. Più in dettaglio, per il comma 1, che prevede un credito d'imposta per agevolare opere di valore superiore a 500 milioni, la relazione tecnica esclude oneri in quanto le agevolazioni fiscali costituiscono - sostanzialmente - rinuncia a maggior gettito in quanto trattasi di nuove infrastrutture altrimenti non realizzate e comunque in uno stadio di progettazione avanzato, che rimarrebbero bloccate nell'attuale situazione economico-finanziaria, come illustrato in una nota del Ministero dell'economia inviata al Parlamento (in tale documento si tiene conto comunque della possibilità di rideterminare l'agevolazione qualora il mercato dovesse consentire un maggiore autofinanziamento nonché del fatto che

comunque sarà avviata un'attività di monitoraggio finanziario e fisico circa il profilo attuativo delle norme).

Come già segnalato in particolare dal Servizio bilancio della Camera dei Deputati, vale la pena di ribadire, sotto il profilo metodologico, che l'ipotesi di rinuncia a maggior gettito, su cui si fonda il giudizio circa l'assenza di conseguenze finanziarie di segno negativo, si basa sull'assunto - non dimostrato nella fattispecie - consistente nel fatto che nei quadri tendenziali non sia stato scontato il blocco degli investimenti pubblici (che la normativa appunto rimuoverebbe). Ciò porta a ribadire quanto più volte richiesto dalla Corte, ossia che - nonostante i progressi avutisi negli anni più recenti - si pone ancora in termini del tutto insoddisfacenti il necessario livello di informazioni circa i criteri di dettaglio con cui vengono costruiti i quadri tendenziali di finanza pubblica.

Altre tipologie di copertura da rilevare riguardano i casi di ricorso agli stanziamenti per le missioni all'estero (per esempio, l'art. 33, commi 5 e 6), per il fatto che - nonostante le assicurazioni fornite dal Governo in Parlamento - si tratta di campi di intervento in cui si è assistito storicamente ad una forte richiesta di fondi, cui si è potuto far fronte solo con misure di sostegno limitate nel tempo, proprio per le difficoltà generali in cui si dibatte la finanza pubblica.

Più ampio è il caso di norme contenute nel testo ma per le quali la relazione tecnica ha riportato un visto negativo e vi è stato un parere contrario della Commissione bilancio in sede parlamentare. L'art. 11-*bis*, derivante da un emendamento, introduce un credito d'imposta in favore delle imprese che sviluppino nel territorio italiano piattaforme telematiche per la distribuzione, la vendita e il noleggio di opere dell'ingegno digitale, con un limite di spesa la cui copertura grava sulle entrate derivanti da prelievi sul settore degli apparecchi da divertimento insieme a modifiche del compenso per i punti vendita. Secondo la relazione tecnica, confermata dal parere contrario che il Governo ha espresso durante il dibattito parlamentare in Commissione bilancio (sia pur per motivi che non attengono all'art. 81, quarto comma), interventi di tale tenore, se non tali da compensare riduzioni di imposte sui giochi, comprometterebbero gli equilibri tra domanda e offerta del settore riducendo la raccolta e dunque il gettito erariale e la relativa stabilità. Peraltro, va aggiunto che si tratta di un comparto a proposito del quale le ultime rilevazioni ufficiali danno un gettito in diminuzione.

Meno controverso appare invece - nonostante i termini del dibattito parlamentare - il meccanismo di garanzia circa il non superamento del limite di spesa relativo alle risorse stanziato, in quanto la norma ricalca letteralmente la legge di contabilità ed anzi aggiunge che l'agevolazione "si applica fino ad

esaurimento delle risorse disponibili”, per cui è da ritenere che, una volta che si dovesse realizzare tale ultimo evento, dovrebbe trovare applicazione il comma 10 dell'art. 17 della legge di contabilità, secondo cui le disposizioni che comportano nuove o maggiori spese hanno effetto nei limiti della spesa espressamente autorizzata nei provvedimenti legislativi e, con decreto del Ragioniere generale, da pubblicare sulla Gazzetta Ufficiale, è accertato l'avvenuto raggiungimento dei predetti limiti di spesa: la conseguenza è che le disposizioni recanti esprese autorizzazioni di spesa cessano di avere efficacia a decorrere dalla predetta pubblicazione. Una norma - quella della legge di contabilità - attuata in casi assolutamente sporadici, ma che richiama direttamente la responsabilità delle strutture amministrative proprio per sottolineare il carattere non discrezionale della sanzione, consistente nella caducazione *ex nunc* degli effetti della norma interessata a presidio dell'equilibrio finanziario della singola legge e di conseguenza della finanza pubblica nel suo complesso.

Altre norme verificate negativamente dalla relazione tecnica e su cui il Governo egualmente ha espresso un parere contrario in Parlamento (anche se non per motivi di copertura) riguardano innanzitutto l'art. 23, comma 10-*bis*, in relazione alla qualifica come “onere inderogabile” del fondo comune di cui è dotato il Comitato nazionale italiano permanente per il microcredito. Lo stesso vale per quanto concerne l'art. 34, comma 5, che, nel prorogare senza termine una gestione commissariale, comporta maggiori oneri non coperti, nonché per il comma 54, che implica l'esenzione dei datori di lavoro dal pagamento dei contributi nei casi previsti dalla norma e quindi minori entrate contributive che risultano non coperte. Per quanto riguarda il comma 57, in base al quale la CONSOB è facoltizzata ad effettuare assunzioni entro i limiti predeterminati e ponendo gli oneri a carico dei soggetti sottoposti alla vigilanza della Commissione medesima, purché sia assicurato il conseguimento dei medesimi risparmi previsti a legislazione vigente, previa vigilanza del collegio dei revisori dei conti, la relazione tecnica non ha apposto il visto positivo essenzialmente per la genericità delle misure compensative di contenimento. Va rilevato che la norma stessa non è stata oggetto di censura da parte della Commissione bilancio della Camera dei Deputati. Al riguardo, tenuto conto del fatto che gli oneri delle assunzioni sono a carico dei vigilati e che la garanzia circa la vigilanza è posta in carico all'organo di revisione contabile nonché infine considerando l'esiguità delle quantità finanziarie interessate, si può ritenere che almeno *ex ante* possano non sussistere eccessivi elementi di perplessità in ordine al meccanismo normativo.

In ordine all'articolo 34-*undecies*, comma 2, in base al quale si ampliano le finalità circa l'utilizzo del fondo presso il Ministero dei trasporti in favore del trasporto pubblico locale per tener conto dell'area dello stretto di Messina, egualmente la relazione tecnica è stata vistata negativamente (con conseguente richiesta di soppressione da parte della Commissione bilancio della Camera dei Deputati) in base al fatto che il fondo presenterebbe solo residui propri e, in caso di disimpegno, conseguirebbero economie di bilancio (il Governo ha espresso parere contrario in Parlamento anche se non per motivi di copertura): al riguardo, mentre si condivide la prima osservazione, si rileva che la seconda motivazione appare poco persuasiva, sul piano della tecnica contabile, per quanto concerne il riferimento all'ipotesi di disimpegno, atteso che i residui propri presuppongono un'obbligazione giuridicamente perfezionata. *Idem* per il successivo articolo 34-*duodecies*, che, nel prorogare per cinque anni le concessioni per finalità turistico-balneari, è stato vistato negativamente dalla relazione tecnica anzitutto in quanto un'eccessiva estensione temporale di tali concessioni potrebbe essere di nuovo oggetto di procedura d'infrazione, con relativi costi, e in secondo luogo si potrebbero verificare minori entrate in conseguenza del differimento dell'adeguamento al valore di mercato dei canoni concessori: al riguardo, si può rilevare che non è stata fornita la dimostrazione dell'assunto circa il fatto che i saldi di finanza pubblica siano stati costruiti scontando le maggiori entrate che verrebbero meno.

Da ultimo, in ordine alle norme viste negativamente dalla relazione tecnica, è da rilevare l'art. 37, comma 1-*ter*, volto a ridurre il fondo per interventi strutturali di politica economica (FISPE) a partire dal 2013, a compensazione per gli interventi di cui al comma 1-*bis*, in materia di estensione delle zone franche urbane alle aree industriali delle Regioni indicate nell'Obiettivo convergenza, in quanto il Fondo non presenta disponibilità.

Si registrano altresì casi di dequalificazione della spesa: è il caso ad esempio dell'art. 34, commi 7-10, in materia di assunzione di piloti all'ENAC, il cui onere è fronteggiato con le risorse proprie dell'ente, le cui entrate rivenienti dalla fatturazione delle prestazioni rese agli utenti dal personale ENAC sono destinate a superare l'importo dell'onere proprio in quanto con il personale in essere non si sarebbe riusciti a far fronte alla domanda di servizi. La norma prevede però che alla copertura degli effetti finanziari sull'indebitamento netto si faccia fronte utilizzando il fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali, iscritto nella parte capitale, fondo che anche nel più recente passato è stato

utilizzato per spese di personale. Pur non essendo chiare le ragioni per cui il Governo ha ritenuto di procedere ad un'autonoma copertura degli effetti sull'indebitamento netto attesa la asserita eccedenza degli incassi generati rispetto all'onere, ciò non vale ad eliminare le perplessità su una scelta di copertura che si sostanzia in una dequalificazione della struttura del bilancio, oltre che nell'utilizzo di risorse dedicate al delicato comparto dei limiti d'impegno.

Da segnalare il caso dell'art. 34, comma 14, lettera a), in base al quale il ricavato dalla revoca di alcuni finanziamenti iscritti nel conto residui viene fatto affluire in un fondo appositamente istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti al fine di rendere possibile l'utilizzo - come specificato nella relazione tecnica - di tutte le quote annuali disponibili dei contributi pluriennali oggetto dei finanziamenti medesimi. Ciò non determinerebbe - secondo la stessa relazione tecnica - un impatto sui saldi di finanza pubblica, il che invece appare problematico per quelli che afferiscono alla cassa (nella fattispecie fabbisogno e indebitamento netto), se lo scopo della normativa è accelerare l'utilizzo delle risorse: tutto ciò sempre che nei saldi tendenziali non sia stato già scontato tale impatto. Poiché mancano informazioni al riguardo, questo non può non suonare ad ulteriore conferma della fondatezza della richiesta della Corte in ordine ad una maggiore estensione dell'informazione di dettaglio circa i criteri di costruzione delle proiezioni tendenziali di finanza pubblica, tale da renderne possibile la ricostruzione.

Va rilevato inoltre un nutrito gruppo di norme di natura tributaria, che presenta problematiche di vario tipo, per gli aspetti di competenza. Viene in rilievo anzitutto l'art. 26, comma 4, che dispone la disapplicazione, per le *start-up* innovative, della disciplina vigente in materia di società di comodo e di società in perdita sistemica, per le quali è prevista a legislazione vigente una maggiorazione dell'aliquota IRES, con effetti di maggior gettito di carattere permanente. Una parte di tale maggior gettito viene dunque meno con la disposizione in esame, anche se per importi limitati, considerato che la relazione tecnica basa il calcolo dell'onere su una platea di *start-up* ragguagliata intorno all'1 per cento del totale delle società. Non vengono fornite le motivazioni alla base di tale ipotesi, per cui, dal momento che l'onere stimato nella relazione tecnica ma non quantificato nella norma, trova copertura nel complessivo articolo 38, sarebbe stato più prudente - nonostante l'esiguità della portata finanziaria della norma - l'inserimento nel testo di una clausola di salvaguardia, come prescrive la legge di contabilità nel caso della semplice previsione di un onere.

Altra norma da menzionare è il successivo art. 27, in tema di ulteriori agevolazioni in tema di *start-up* innovative. La relazione tecnica appare abbastanza dettagliata nell'elencare le ipotesi da cui trarre le conseguenze finanziarie di cui all'onere complessivo, anche in questo caso coperto con l'articolo finale (art. 38). Al riguardo, anzitutto si può ripetere l'osservazione dianzi esplicitata circa la necessità di prevedere una clausola di salvaguardia, come previsto nella legge di contabilità laddove viene regolata tale tipologia di intervento. In secondo luogo, tale richiesta appare tanto più giustificata nella fattispecie in presenza della mancata dimostrazione di alcuni assunti in base ai quali tuttavia la relazione tecnica perviene ad un certo onere complessivo. A parte, infatti, il numero delle *start-up*, uno degli elementi da approfondire - assolutamente centrale per la valutazione dell'onere in quanto quest'ultimo consiste, come confermato sulla base delle informazioni fornite dal Governo, nelle minori ritenute operate dal sostituto d'imposta - è l'ipotesi di spese per personale e consulenze, per le *start-up* prefigurate come pari a 1/3 del fatturato, ipotesi che da un lato non viene sostenuta da una base documentativa e dall'altro potrebbe rivelarsi come sottostimata, soprattutto trattandosi di nuove iniziative. Come emerso già dal dibattito in Parlamento, un altro elemento che sembrerebbe non valutato consiste nell'effetto della estensione del regime di non imponibilità al caso in cui l'agevolazione si riferisca a servizi già resi e che abbiano generato pertanto crediti.

Da rilevare infine, sempre per le normative di carattere tributario, l'art. 36, che si pone come disciplina abbastanza ampia e articolata. Vengono in rilievo anzitutto i commi 2-ter, 4, 4-bis, 5 e 5-bis, in materia di contratto di rete tra le imprese, in riferimento al quale le due relazioni tecniche presentate in prima lettura escludono riflessi di ordine finanziario: come emerso già durante i lavori parlamentari, sebbene l'entità dei flussi coinvolti non si presenti come apprezzabile, il fatto che il Governo non abbia fornito delucidazioni non fuga i dubbi circa possibili riflessi in termini di riduzione del gettito fiscale, tenendo presente che alla partecipazione ai contratti di rete sono collegate agevolazioni relative al regime di sospensione d'imposta.

Più complicato è il caso del comma 3 del medesimo articolo, che detta una serie di complesse modifiche in materia di disciplina degli strumenti di finanziamento delle imprese e in particolare prevede l'estensione ai titoli "similari" del regime di totale deducibilità degli interessi disciplinato per le nuove emissioni di cambiali finanziarie e obbligazioni. Per quest'ultima innovazione la nota tecnica, inviata dal Ministero dell'economia e delle finanze, ha escluso la sussistenza di effetti fiscali negativi per il fatto che il gettito connesso agli interessi ora

deducibili e relativi ai titoli cui è estesa l'agevolazione non è incluso nei "tendenziali". Rimane comunque l'osservazione generale, ricorrente nei casi di agevolazioni fiscali, secondo cui si sarebbero dovuti valutare gli eventuali effetti sostitutivi della singola innovazione normativa, tenuto conto delle diverse elasticità delle basi imponibili potenzialmente coinvolte.

Valgono in linea generale le considerazioni introduttive sul fatto che gli oneri connessi alle agevolazioni previste sono costruiti in termini di sola previsione.

Si segnala poi sul piano metodologico l'art. 24, relativamente ai commi da 3 a 6, contenenti l'autorizzazione alla partecipazione italiana all'aumento generale e selettivo di capitale della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BIRS), con copertura a valere sulle risorse già destinate alla partecipazione dal capitale delle Banche Multilaterali di Sviluppo, tra cui la Banca Mondiale-BIRS. Va rilevato al riguardo la aderenza della soluzione di copertura, per tale tipo di spesa, alle prescrizioni della legge di contabilità sotto due profili. Anzitutto, viene prevista una copertura (si ricorda che l'assenza di copertura di un onere certo equivale ad una copertura sul debito) in quanto l'acquisto di strumenti finanziari sostanzia un normale onere che transita per il conto del bilancio attraverso un apposito capitolo di spesa di conto capitale (titolo II) destinato alla sottoscrizione in parola: si tratta infatti di operazioni senza effetti sull'indebitamento netto in quanto sottoscrizioni di attività finanziarie, ma che incidono sul saldo netto da finanziare e sul fabbisogno, atteso che le somme interessate debbono essere stanziare in bilancio in termini di competenza ed effettivamente essere corrisposte. In secondo luogo, la copertura viene correttamente reperita riducendo una pregressa autorizzazione di spesa di analoga natura ed inclusa tra quelle previste dalla legge di contabilità in quanto interna al saldo netto da finanziare. E' appena il caso di far presente comunque che la problematica relativa alla copertura di oneri correlati ad operazioni di carattere finanziario prevedibilmente subirà una evoluzione con l'andata in vigore del nuovo assetto costituzionale e con le ripercussioni che ciò potrà avere, attraverso anche il varo di una nuova legge di contabilità, sui vari istituti di contabilità pubblica, ivi compreso quello afferente al regime delle coperture finanziarie delle leggi ordinarie, tenuto conto dei rapporti tra diritto comunitario e diritto interno, per esempio. Sotto altro profilo, ma sempre in tema di copertura finanziaria "*lato sensu*", alcune questioni sono state già in parte affrontate dalla Corte nella audizione parlamentare del 4 dicembre scorso sul disegno di legge rinforzata.

Quanto infine alla norma generale di chiusura di cui all' art. 38, che detta la copertura finanziaria di tutte le disposizioni onerose non autonomamente

compensate, come già rilevato in occasione dell'esame delle disposizioni di carattere tributario, si tratta di oneri costruiti in parte con la tecnica della previsione e non come limite massimo. Ne consegue l'obbligatorietà di una efficace clausola di salvaguardia che, con carattere di effettività ed automaticità, rappresenti una sorta di copertura di riserva ove, dal monitoraggio circa l'andamento finanziario delle singole norme nei relativi aspetti applicativi, dovesse derivare un disallineamento tra l'onere e la copertura finanziaria, con la inevitabile conseguenza - salvo interventi legislativi di sospensione o revisione della norma che comportino la ristrutturazione del beneficio ovvero l'attivazione di coperture supplementari - del ripercuotersi di tale disallineamento sull'andamento dei saldi di finanza pubblica. La materia è attentamente disciplinata dall'art. 17, comma 12, della legge di contabilità, che intende appunto prevenire andamenti patologici con le conseguenze illustrate.

Legge 24 dicembre 2012, n. 228 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2013)"

La struttura della legge

Come già fatto presente dalla Corte nell'apposita audizione del 23 ottobre u.s. sul disegno di legge presentato alla Camera dei Deputati, va ricordato in linea generale che la legge dà sostanzialmente attuazione alla manovra di cui al decreto-legge n. 95 del 2012, sulla base delle indicazioni contenute nella Nota di aggiornamento al DEF del settembre scorso. L'impatto è quasi nullo, infatti, in termini di contabilità nazionale per gli anni 2014 e 2015 (con un lieve miglioramento dei "tendenziali"), mentre si ha un effetto negativo di 2,3 miliardi per il 2013 corrispondente all'utilizzo di 3/4 circa della previsione di avanzo strutturale di 0,2 punti percentuali di PIL di cui alla Nota di aggiornamento richiamata. Poiché in tale ultima sede veniva confermato l'obiettivo di pareggio, ne derivava un ammontare di risorse a disposizione delle successive manovre per 3,1 miliardi circa.

Sulla base dei dati ufficiali e sempre in termini di contabilità nazionale, il descritto effetto negativo deriva quasi esclusivamente (l'81,5 per cento) da una variazione netta delle entrate e per la restante quota da un aumento delle spese in conto capitale non pareggiato dalla riduzione delle spese correnti. Per gli anni successivi si registrano sempre - sia pur generalmente per importi minori - una riduzione delle entrate e un aumento delle spese in conto capitale, con una sovracompensazione però mediante una riduzione delle spese correnti. In