

copertura in riferimento ad ogni singola disposizione onerosa. Non si tratta quindi di un meccanismo cui far ricorso o meno in via discrezionale, ma di un obbligo imposto dalla legge di contabilità al verificarsi di certe condizioni e in adempimento dell'apposita norma costituzionale. E' da ritenere, dunque, che probabilmente non risulta di tutta evidenza che la mancata apposizione della clausola di salvaguardia nei casi previsti implica che le eventuali eccedenze degli oneri rispetto alle coperture finiscano per appesantire la gestione della finanza pubblica e per rappresentare al contempo un'esigenza da affrontare nella sede della manovra annuale di bilancio, quando però potrebbero non esservi le necessarie disponibilità per far fronte al problema.

La legge in esame offre l'occasione anche per evidenziare altri profili problematici. Anzitutto, le segnalate coperture mediante utilizzazione degli stanziamenti disponibili per quanto riguarda gli interventi in Libia nonché del fondo speciale fanno ricorso a disponibilità iscritte in bilancio in conto capitale, con ciò dando luogo al già più volte segnalato fenomeno della dequalificazione della spesa, inquadrato da parte della legge di contabilità nell'ambito di un irregolare assolvimento del precetto costituzionale di copertura e la cui gravità il sistema non sembra più percepire, probabilmente in conseguenza della crescente difficoltà nel reperimento delle necessarie coperture finanziarie. In secondo luogo, va segnalato che risulta non affrontato il problema della sostenibilità a legislazione vigente degli obblighi previsti per le Regioni dall'art.8, comma 5-*sexies*, in tema di collaborazione con i ministeri ai fini della definizione congiunta di metodologie di calcolo delle prestazioni energetiche degli edifici, relativa classificazione energetica, predisposizione del Piano nazionale destinato ad aumentare il numero di edifici a energia quasi zero e monitoraggio, valutazione ed adeguamento della normativa energetica nazionale e regionale. Lo stesso va rilevato per la proroga (di cui all'art. 17, comma 2) del termine per l'attivazione di un programma di formazione per gli installatori di impianti a fonti rinnovabili.

Da sottolineare infine poi che, ad avviso del Governo, come si desume dalla documentazione fornita in Parlamento, la normativa di cui all'art.15, in tema di detrazioni fiscali per interventi di ristrutturazione ed efficienza energetica e idrica, è da inquadrare come una norma di carattere "programmatico": in tal caso, si osserva però che si tratterebbe di una disposizione impropriamente inserita in un decreto-legge e peraltro dai profili finanziari imprecisati.

Legge 6 agosto 2013, n. 96, delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2013

La legge, come la successiva n. 97, costituisce una prima attuazione della legge n. 234 del 2012, già oggetto di esame da parte della precedente Relazione quadrimestrale relativa al periodo gennaio-aprile 2012, con la quale si è inteso rendere più snello lo strumento del disegno di legge comunitaria, volto a garantire un recepimento in tempi brevi della normativa europea: in base alla richiamata legge n. 234 si provvede infatti a definire lo sdoppiamento della precedente legge comunitaria in due separati strumenti, di cui uno (legge di delegazione europea) volto all'adeguamento all'ordinamento comunitario e il secondo (legge europea) inteso a raggruppare e contenere le disposizioni modificative o abrogative delle norme interne oggetto di procedure di infrazione ovvero di sentenze della Corte di giustizia. La legge in esame (n. 96) costituisce la legge di delegazione, mentre quella esaminata successivamente (n. 97) dà attuazione all'istituto della descritta legge europea.

Trattandosi di una delega, si propongono i problemi tipici di questo strumento legislativo, almeno per i profili di carattere finanziario, profili che risultano definiti, peraltro, dall'art. 17, comma 2, della legge di contabilità. L'art. 1 delega il Governo ad adottare i decreti legislativi recanti le norme occorrenti per dare attuazione alle direttive comunitarie indicate negli appositi allegati e ripropone il quadro delle consuete coperture di cui alle leggi comunitarie del passato. Si tratta essenzialmente – a parte il riferimento alle strutture in essere - del ricorso ai fondi già assegnati alle varie amministrazioni. Per eventuali spese non contemplate da leggi vigenti e che non riguardino l'attività ordinaria delle amministrazioni statali o regionali, è previsto il ricorso al Fondo di rotazione per le politiche comunitarie, come ipotesi eccezionale nel senso che tale ricorso viene inquadrato come una copertura di riserva ove le amministrazioni dimostrino l'indisponibilità di risorse per far fronte agli impegni. La Relazione tecnica, da una parte, esclude l'insorgenza di nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato e, dall'altra, afferma che è estremamente difficile, se non impossibile, riuscire a determinare – prima della effettiva stesura degli schemi di decreto legislativo di recepimento delle direttive comunitarie - se dalle singole norme necessarie all'adempimento degli obblighi contenuti nelle singole direttive possano o meno derivare maggiori spese o minori entrate a carico del bilancio dello Stato. La

conseguenza è - come è stato riconosciuto nel parere della Commissione bilancio della Camera dei Deputati - che sarà la sede successiva dell'emanazione dei decreti legislativi quella in cui si procederà alla soluzione dei problemi finanziari relativi sia alla quantificazione degli oneri che all'indicazione delle relative coperture finanziarie.

La stessa procedura è prevista, come è stato parimenti riconosciuto nel citato parere parlamentare, per l'articolo 5 (che, ai fini dell'attuazione della direttiva 2011/36/UE, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, prevede una serie di attività alcune delle quali potenzialmente onerose, come il coordinamento tra le istituzioni che si occupano di tutela e assistenza alle vittime di tratta e quelle che hanno competenza sull'asilo, l'identificazione dei minori non accompagnati e la previsione che i percorsi di formazione dei pubblici ufficiali ricomprendano questioni inerenti alla tratta di esseri umani e alla protezione internazionale), nonché per l'articolo 7 (in materia di attribuzione della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, per la quale attività si possono determinare oneri in riferimento alla possibilità che il mantenimento in tutti i casi degli *standard* di garanzia previsti dalla normativa in vigore, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per i beneficiari della protezione sussidiaria, porti all'ampliamento della platea degli aventi diritto rispetto alla normativa vigente).

Il descritto schema normativo di rinvio alla legislazione delegata - sebbene non esplicitato nelle rispettive norme, come pure sarebbe stato doveroso - appare in linea con la legge di contabilità, che risolve in tal modo il caso della oggettiva impossibilità di definire il quadro finanziario di una delega nella sede della relativa legge. La particolarità che si può notare e che presenta indubbiamente profili interpretativi di carattere in qualche modo innovativo, consiste nel fatto di intendere il riferimento alla possibilità di far ricorso ai fondi già assegnati alle competenti amministrazioni come tale da riferirsi, oltre che alle autorizzazioni legislative di spesa, anche agli accantonamenti dei fondi speciali di pertinenza del singolo dicastero, come è stato confermato anche dal citato parere parlamentare. Ed in effetti, dal punto di vista della natura delle fonti, una tale interpretazione non può non ritenersi coerente con la legge di contabilità, il cui art.18 fa riferimento ai provvedimenti legislativi che si prevede siano approvati nel corso degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale,

provvedimenti tra i quali si può assumere rientri il decreto legislativo quale ^{atto avente} forza di legge.

Va però rilevato che la *ratio* dell'istituto dei fondi speciali, come ^{confermato} anche dalla lettera del menzionato art. 18 per la parte in cui si finalizza l'utilizzo di tali fondi alla copertura di quei provvedimenti legislativi che in particolare risultino correlati agli obiettivi indicati nel DEF, è quella di garantire il più possibile una programmazione della futura attività legislativa onerosa in riferimento non solo alle quantità finanziarie, ma anche alle finalità da perseguire, tra le quali non può essere facilmente inquadrato il generico recepimento delle direttive comunitarie, che costituisce peraltro un atto in qualche modo dovuto a cadenza annuale. Va aggiunto poi che la stessa indeterminatezza degli oneri da coprire in siffatto modo costituisce un altro elemento distonico rispetto alla descritta programmabilità dei futuri oneri di cui all'istituto del fondo speciale.

Appare opportuno ribadire comunque che sarebbe stato sicuramente preferibile per intanto una formulazione letterale dell'art. 1 tale da rendere esplicito che con i decreti legislativi sarà possibile utilizzare i fondi speciali, nonché degli artt. 5 (che reca peraltro una clausola di neutralità) e 7 tale da rendere chiaro che i futuri profili finanziari saranno risolti nella sede dell'adozione dei decreti legislativi.

La legge appare poi disseminata di clausole d'invarianza, il giudizio sulla cui ragionevolezza non appare immediato, atteso che non sempre l'apparato documentativo fornito dal Governo si presenta con carattere di esaustività, risolvendosi esso in molti casi in affermazioni apodittiche circa l'assenza di conseguenze finanziarie ovvero circa la piena sostenibilità del rinvio alla legislazione vigente, senza una convincente dimostrazione dei presupposti di tali conclusioni. E' il caso ad esempio dell'articolo 3 (in materia di criteri specifici di delega al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi di attuazione della direttiva 2010/75/UE in tema di inquinamento derivante da attività industriali), dell'articolo 4 (con cui si dispone che, al fine di favorire l'efficienza energetica mediante la diffusione delle tecnologie elettriche, nell'ambito dell'esercizio della delega per l'attuazione della direttiva in materia di efficienza energetica, il Governo attribuisce all'Autorità per l'energia elettrica e il gas il compito di eliminare l'attuale struttura progressiva delle tariffe elettriche rispetto ai consumi e ad introdurre

tariffe aderenti al costo del servizio) e dell'articolo 10 (che prevede compiti aggiuntivi per le strutture del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali).



Legge 6 agosto 2013, n. 97, disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013

La legge, che, insieme alla legge n. 96 in precedenza esaminata, dà attuazione per la prima volta alla legge n. 234 del 2012, come già rilevato, deriva da un'iniziativa governativa corredata di Relazione tecnica, alla quale poi si sono aggiunte ulteriori note presentate dal Governo nel corso della prima lettura presso il Senato della Repubblica e che però ha conservato validità anche dopo le modifiche apportate da tale ramo del Parlamento. Come specificato nella relazione introduttiva, la finalità della legge trae origine dall'intento di evitare la condanna dello Stato italiano al pagamento di sanzioni pecuniarie in favore dell'Unione europea e di prevenire aggravii finanziari a carico dell'Erario. La legge quindi necessariamente presenta un carattere articolato e riguarda materie del tutto disparate.

Per i profili finanziari si rileva che l'entità dei singoli interventi è generalmente trascurabile, almeno sulla base della documentazione fornita dal Governo, basata sugli analoghi andamenti degli anni precedenti. La legge presenta altresì numerose clausole di neutralità ovvero di rinvio alle dotazioni in essere, di carattere sia finanziario che strumentale, le quali in linea generale sembrano sostenibili, almeno per le valutazioni possibili *ex ante*, come si deduce peraltro dal parere espresso dalle due Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento, le cui condizioni risultano recepite nel testo. Ciò non esime però da alcune annotazioni di carattere metodologico.

In alcuni casi la Relazione tecnica non suffraga con una sufficiente base documentativa l'assunto dell'invarianza di onere, sicché la conclusione appare per lo più oscura nelle relative motivazioni di dettaglio. Né può essere d'ausilio il carattere prescrittivo che da qualche tempo ha assunto la formulazione letterale delle clausole d'invarianza, tale da esplicitare la doverosità dell'assenza di oneri: già si è avuto modo di rimarcare al riguardo come tale ultima circostanza non appaia risolutiva e come, pertanto, l'effetto più probabile dell'eventuale insostenibilità della singola clausola produca la conseguenza della sostanziale disapplicazione della norma, in tutto o in parte.

Merita poi una riflessione più circostanziata l'art. 13, che estende la platea dei beneficiari di uno specifico assegno concesso dai Comuni ed erogato dall'INPS a favore di famiglie composte da cittadini italiani residenti per ampliare la casistica ai cittadini europei residenti, a quelli di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo e ai familiari non aventi cittadinanza di uno Stato membro ma siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente. L'onere è valutato a regime in 31 milioni annui circa, a decorrere dal 2014, con una copertura composita, che va dal Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie al Fondo speciale, dal Fondo nazionale per le politiche sociali alla quota statale dell'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. E' prevista altresì, correttamente, una clausola di salvaguardia a valere sulle spese rimodulabili del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Si tratta di un onere in ordine al quale, proprio in quanto permanente, di natura inderogabile e la cui dimensione nel corso del tempo potrebbe subire delle variazioni, anche sensibili, sarebbe stata preferibile un'analisi più approfondita in vista di una sua configurazione tale da garantirne una agevole controllabilità nel tempo. La stima delle unità familiari interessate, pari al 50 per cento del totale delle famiglie di stranieri a lungo soggiornanti, si basa per esempio su un rapporto ISTAT del 2011, che a sua volta fa riferimento a dati del 2008. La oggettiva difficoltà comunque di prevedere l'evolversi dell'onere nel corso del tempo, tenuto conto dei numerosi parametri a ciò rilevanti, avrebbe dovuto consigliare una costruzione contabile della norma ispirata a maggiore prudenza. Si sarebbe potuto meglio valutare, per esempio, se la descritta clausola di salvaguardia appaia in grado o meno di rappresentare un bacino di risorse tale da sostenere nel tempo un eventuale, sensibile incremento dell'onere in questione.

Va anche rilevato poi che la stessa copertura iniziale, sinteticamente descritta, non si sottrae a rilievi di vario tipo, sia pure di carattere non strettamente quantitativo: infatti, il Fondo di rotazione per le politiche comunitarie è iscritto in un capitolo di parte capitale e il Fondo nazionale per le politiche sociali viene utilizzato dalla norma in questione per quasi la metà, come ha stigmatizzato nel proprio parere la Commissione bilancio del Senato della Repubblica. Tale ultima circostanza, da un lato, rischia di ridimensionare ulteriori interventi finanziati dal medesimo Fondo e dall'altro appare indicativa di una discutibile capacità programmatica riguardo alle modalità di

costruzione e di utilizzo delle dotazioni in essere (ad analoghe perplessità ha luogo anche il continuo ricorso alla descritta quota dell'otto per mille, come anche in questo caso è stato più volte sottolineato). Tutto ciò induce ad ipotizzare che anche nella fattispecie le previsioni di spesa a legislazione vigente sono state formulate in modo tale da scontare già la futura legislazione, il che appare in contrasto con il criterio della legislazione vigente. Da un punto di vista sostanziale non appare inutile ricordare poi che il Legislatore dovrebbe costruire meccanismi contabili, a fronte di oneri di natura inderogabile, che non richiedano implicitamente in futuro la previsione di dotazioni finanziarie aggiuntive proprio come risultato di una "pressione" da parte di formule normative a legislazione vigente tali da manifestare una crescente onerosità nel corso del tempo ed i cui problemi di copertura sono stati lasciati sostanzialmente irrisolti.

Un'altra norma da segnalare, in tema di sostenibilità non del tutto dimostrata della clausola di invarianza, è quella di cui all'art. 20 (in materia di chiusura delle strutture di deposito dei rifiuti di estrazione), in base al quale si introduce la possibilità per l'autorità competente di assumersi gli obblighi in capo all'operatore qualora egli sia inadempiente dopo la chiusura definitiva del deposito dei rifiuti delle industrie estrattive: la tesi prospettata dal Governo è che ciò potrà avvenire senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, conclusione, questa, che avrebbe richiesto delucidazioni più approfondite, considerata l'ipotesi, non del tutto inverosimile, dell'insufficienza della garanzia finanziaria prestata dall'operatore rispetto alla copertura totale degli oneri per l'autorità competente.

Altro esempio è l'art. 24, che comporta una serie di adempimenti da parte anche delle Regioni in connessione all'implementazione dell'azione comunitaria concernente il settore delle acque: in merito alla clausola di non onerosità, richiesta peraltro dalla Commissione bilancio del Senato della Repubblica nel prescritto parere, rimangono valide le considerazioni già espresse in ordine al fatto che, se una tale clausola non appare ragionevolmente sostenibile, una delle conseguenze più probabili è la vanificazione di fatto della portata della norma. Anche l'art. 25, in materia di tutela risarcitoria contro i danni dell'ambiente, presenta problemi analoghi: nel corso del dibattito parlamentare è stato posto il problema dell'effettiva disponibilità delle somme necessarie per la riparazione dei danni ambientali quando gli interventi di ripristino ad

opera dei responsabili risultino incompleti o non corretti e il Governo si è limitato a far presente la sufficienza delle risorse in essere a legislazione vigente.

Da ultimo, sempre in tema di clausole di invarianza, va segnalato l'art. 30, che prevede la possibilità di costituire, senza maggiori o nuovi oneri per la finanza pubblica, presso ciascuna Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, fino ad un massimo di dieci sezioni composte dai membri supplenti delle Commissioni medesime al verificarsi di un eccezionale incremento delle domande d'asilo connesso all'andamento dei flussi migratori e per il tempo strettamente necessario da determinare all'atto del relativo decreto istitutivo. Di fronte ad una relazione tecnica che ha quantificato in 73.000 euro circa il costo di funzionamento di una singola sezione, in sede parlamentare si è posta l'esigenza di risolvere adeguatamente il conseguente problema finanziario. Il Governo ha fatto presente che vi si farà fronte con le previsioni di bilancio in essere e che, in caso di fabbisogno ulteriore, si provvederà mediante la riassegnazione delle somme versate a titolo di contributo per le istanze in materia di cittadinanza, con specifica destinazione della metà del gettito alla copertura degli oneri connessi alle attività istruttorie in materia di immigrazione, asilo e cittadinanza: ciò nell'assunto che si tratta di gettito destinato ad essere perdurante nel tempo quale conseguenza di un fenomeno migratorio di carattere strutturale. Al riguardo, a parte il rilievo non secondario per cui la disposizione reca un onere coperto sul bilancio a legislazione vigente, va ribadito che, sia pur trattandosi di una facoltà e non di un obbligo, appare però poco trasparente il meccanismo con cui sono state costruite le dotazioni dei capitoli di bilancio cui farebbe riferimento come primo impatto l'eventuale onere e, in secondo luogo, non appare dimostrato sul piano quantitativo che il menzionato afflusso di entrate in futuro possa far fronte all'onere. Oltretutto, va rimarcato che tale seconda possibilità di copertura è prevista solo nella Relazione tecnica, il che aggiunge motivi di perplessità circa la effettiva sostenibilità della complessiva clausola di invarianza.

Legge 9 agosto 2013, n. 98, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia

Si tratta di un complesso provvedimento, strutturato in 86 articoli concernenti materie disparate ed inteso “a recuperare” – in base alla sintesi che ne fornisce la ripetuta Nota di aggiornamento – “lo svantaggio competitivo dell’Italia e a liberare risorse per la crescita e lo sviluppo del paese”, anche attraverso misure di semplificazione, per ridurre un costo stimato per adempimenti burocratici pari a circa 7,7 miliardi all’anno per le piccole e medie imprese.

Il decreto-legge originario era correttamente corredato di Relazione tecnica, alla quale poi si sono aggiunti aggiornamenti e altre note tecniche, in corrispondenza ai vari passaggi dell’*iter* parlamentare, anche se va registrato che in molti casi ciò è avvenuto dopo l’approvazione delle modifiche, in vista delle ulteriori correzioni: questo è avvenuto in tutti i passaggi parlamentari. In generale, nonostante le numerose modifiche approvate al testo originario, si può sostenere che il quadro finanziario ha tenuto, essendo stata recepita la gran parte delle condizioni poste dal Governo, sempre per i profili finanziari. La legge di conversione detta poi la sanatoria del decreto-legge n. 72, in materia di pagamenti dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale, decaduto in quanto il relativo contenuto è stato inserito nel provvedimento in esame (art. 3-*bis*).

Circa l’impatto complessivo sui saldi, in base a valutazioni ufficiali l’effetto netto in termini di contabilità nazionale è quasi nullo nella differenza tra interventi e coperture, così come in termini di contabilità finanziaria. In alcuni casi le entrate vanno a finanziare le spese, in altri casi le minori spese a finanziare minori entrate: quest’ultima composizione ha luogo per i saldi di cassa e di contabilità economica in riferimento al 2013. L’andamento relativo a ciascun anno del triennio - al netto delle diverse quantità dovute alle differenti tecniche di contabilizzazione - è comunque omogeneo tra i tre saldi, nel senso che nel secondo anno si ha il maggior effetto. Circa l’impatto sul PIL, secondo la Relazione del Governo presentata in Parlamento il 28 agosto a supporto preliminare del menzionato decreto-legge n. 102, in materia di IMU, il provvedimento, insieme agli altri di analogo intento adottati nei mesi estivi del 2013 e di cui si dà conto nella presente Relazione, avrebbe concorso “a stabilizzare la situazione economica ponendo le basi per la successiva ripresa”, migliorando “leggermente il profilo di crescita dell’economia”.

In linea generale, il provvedimento si segnala per una particolarità già messa in luce nel passato. Da un lato, come già segnalato in precedenti Relazioni quadrimestrali, l'attuazione di molte norme dipende da ulteriori passaggi amministrativi che non si dimostrano sempre di facile e soprattutto tempestiva attuabilità, con il rischio di un'attuazione parziale del dispositivo. Dall'altro, sovente si vanno a modificare leggi anche recenti, il che accentua i problemi di attuazione delle norme, come è stato ricordato nelle considerazioni generali di cui al par. 1.2.

Va segnalato altresì che il provvedimento appare disseminato di clausole di neutralità (in alcuni casi anche implicite), la cui sostenibilità non sempre appare ragionevole, ancorché sostenuta dal Governo ma senza, come è stato già rilevato, un adeguato supporto documentativo che dia conto in maniera convincente ed analitica del rapporto tra le strutture in essere e le relative competenze, da un lato, e l'entità e la gravosità dei nuovi compiti, dall'altro. Può essere questo il caso ad esempio dell'art. 13, che amplia le competenze della cabina di regia per l'attuazione dell'agenda digitale italiana, fra l'altro, in maniera da assicurare l'accesso ad *internet* nelle zone rurali, ovvero dell'art. 17-ter, comma 3, che, in riferimento all'ampliamento delle caratteristiche del sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale di cittadini ed imprese (SPID) disposto con altri commi, prevede a copertura l'utilizzo delle risorse in essere. Si possono richiamare anche l'art. 37, in base al quale il Ministero dello sviluppo predispone un Piano nazionale delle zone a burocrazia zero e ne monitora costantemente l'attuazione, il tutto con le strutture e i mezzi in essere, e l'art. 43, che fa obbligo ai Comuni di trasmettere i dati relativi al consenso o al diniego alla donazione degli organi al Sistema informativo trapianti avvalendosi delle risorse in essere. *Idem* per l'art. 68, il cui comma 3 prevede che con cadenza semestrale il Ministero della giustizia provvede al monitoraggio dell'attività svolta dai giudici ausiliari al fine di rilevare il rispetto dei parametri di operosità e degli obiettivi fissati dall'intero Capo relativi ai giudici ausiliari.

Nel corso della discussione parlamentare è stato posto il problema, peraltro non nuovo, relativo ai presunti effetti peggiorativi di cassa derivanti da modifiche delle procedure di spesa ovvero da coperture a carico di linee di spesa non attivate o scarsamente attivate. Dalla documentazione fornita dal Governo in merito agli effetti di ciascuna norma sui vari saldi si deduce che tale impatto non appare apprezzabile. Lo

stesso problema si era posto in riferimento ad analoghi provvedimenti del 2012, sempre
volti ad incrementare lo sviluppo.

Il Governo, nelle varie Relazioni tecniche presentate, ha riproposto la questione, già posta in riferimento al decreto-legge n. 76 in precedenza esaminato, del divieto di utilizzare a copertura il fondo per il pagamento dei canoni di locazione degli immobili conferiti dallo Stato ad uno o più fondi immobiliari. Si possono riproporre qui le medesime considerazioni. Peraltro, nella formulazione finale della copertura finanziaria l'utilizzo di tale fondo è limitato a 300 mila euro annui.

Permangono da chiarire gli aspetti finanziari relativi a numerose norme, la cui portata tuttavia appare limitata. Merita anzitutto una segnalazione, per esempio, l'art. 28, in materia di indennizzo da ritardo nella conclusione dei procedimenti iniziati ad istanza di parte, alle cui conseguenze finanziarie, secondo la Relazione tecnica, si potrà fare fronte nell'ambito degli stanziamenti ordinari di bilancio di ciascuna amministrazione interessata, tenuto anche conto che l'ambito di applicazione della norma è circoscritto ai soli nuovi procedimenti di avvio ed esercizio di attività di impresa; che, nel caso emergano criticità, le Pubbliche Amministrazioni interessate potranno individuare termini procedurali più adeguati alle loro esigenze organizzative, fino ad un massimo di 180 giorni, e che, in ogni caso, sono previsti un monitoraggio dell'applicazione della disposizione nonché la possibilità, in sede di verifica, di disporre con regolamento la cessazione delle disposizioni in questione. A parte i risvolti ordinamentali per quest'ultimo aspetto, la soluzione del riferimento alle dotazioni in essere appare improntata a ragionevolezza, considerato che qualsiasi quantificazione *ex ante* appare non praticabile. Sembra evidente però che, se nel corso del tempo una piena attuazione della norma dovesse avere ripercussioni finanziarie di rilievo, non potrà essere ritenuto sufficiente il mero riferimento ai capitoli di bilancio in essere. Questo pone indirettamente il problema se non fosse stato opportuno, già nella prima formulazione dell'istituto, apprestare soluzioni normative e contabili tali da rendere controllabile nel tempo il fenomeno, ricorrendo, per esempio, all'istituzione di un apposito fondo.

In merito all'art. 39, commi 1-*bis* e 1-*ter*, concernenti, in sintesi, la cancellazione della messa in liquidazione della Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo-Arcus Spa, va segnalato che le varie Relazioni tecniche dapprima hanno fatto

rilevare il venir meno dei risparmi di spesa previsti, sia pur a consuntivo, e successivamente, proprio sulla base del medesimo argomento della verifica a consuntivo, non hanno ascrivito alla norma effetti. Tutto ciò - come già anticipato - indurrebbe ad una riflessione metodologica sulla tecnica spesso utilizzata volta a cogliere solo a consuntivo gli effetti sul saldo netto da finanziare delle norme, in quanto in alcuni casi ne è incerto solo il *quantum*, mentre dovrebbe presentare una ragionevole affidabilità *l'an*: proprio tale incertezza dovrebbe però indurre il Governo a chiarire meglio le motivazioni del ricorso, norma per norma, a tale tecnica, anche perché quasi sempre gli effetti sulle contabilità di cassa ed economica vengono invece regolarmente ascritti ai saldi, il che presuppone una stima, sia pur prudenziale, delle conseguenze finanziarie della singola norma.

Analoghe riflessioni sulla necessità di un generale, maggiore approfondimento delle Relazioni tecniche si può svolgere per esempio per l'art. 49, comma 01, in ordine al quale, essendo differito il termine entro cui gli enti territoriali hanno facoltà di recedere da contratti di locazione in corso ed essendo previsti per la norma originaria risparmi di spesa di 93 milioni di euro annui, non risulta giustificata la mancata ascrizione di effetti (negativi) sulla finanza pubblica. Lo stesso si può rilevare per l'art. 44, che, nel riconoscere ai dipendenti dell'area della dirigenza medica, veterinaria e sanitaria operanti presso strutture sanitarie pubbliche, il servizio prestato presso strutture sanitarie pubbliche di un altro paese UE, ricorre per la copertura al Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (tra l'altro avente natura di conto capitale), "la cui capienza", secondo la Relazione tecnica, "è assicurata anche nell'ipotesi in cui i valori dovessero discostarsi da quelli stimati (peraltro in maniera prudenziale)", oltretutto valutati per l'anno 2012 e non indicati nella norma di copertura.

Lo stesso si può rilevare, ad esempio, per l'art. 50, in virtù del quale, tra l'altro, viene meno la responsabilità solidale dell'appaltatore per il versamento dell'IVA dovuta dal subappaltatore, il che potrebbe porre il problema di eventuali effetti negativi in termini di gettito, dal momento che non si può far più conto sulla responsabilità patrimoniale dell'appaltatore, che coesisteva prima con quella del subappaltatore per effetto del vincolo di solidarietà ora soppresso. Analogo problema si può porre per l'art. 52, che detta disposizioni in materia di riscossione mediante ruolo e, nell'intento di agevolare i contribuenti nel pagamento dei debiti tributari favorendo nel contempo

l'acquisizione pur dilazionata di entrate erariali, amplia significativamente le possibilità di rateazione ed introduce limitazioni nell'espropriabilità dei beni: si tratta con tutta evidenza di materia in ordine alla quale si sarebbe dovuto dimostrare adeguatamente l'insussistenza di effetti negativi di cassa, ove se ne presupponga un'attuazione completa e tempestiva.

In altri casi, come ad esempio per l'art. 4, comma 7-bis, in materia di sostituzione, nella disciplina fiscale concernente la deduzione forfetaria in favore degli esercenti impianti di distribuzione di carburanti, del criterio del riferimento ai ricavi lordi con quello del volume d'affari, non è stata prodotta una Relazione tecnica, nonostante l'evidente carattere non neutro della novella, tenuto conto del diverso impatto che può derivare dai due diversi criteri. E' altresì il caso, ad esempio, dell'art. 18, comma 18-septies (in base al quale si deroga ai limiti della spesa per l'acquisto di mobili ed arredi nel caso di relativa destinazione ad uso scolastico e ai servizi dell'infanzia), che è stato quantificato direttamente dalla norma ma senza una Relazione tecnica di supporto (tra l'altro, l'onere viene coperto con il citato Fondo per il pagamento dei canoni di locazione degli immobili conferiti dallo stato ai fondi immobiliari). Lo stesso può essere ancora rilevato, per esempio, per l'art. 32, comma 7-bis (che pone problemi circa l'eventuale maggiore onerosità a carico delle amministrazioni pubbliche interessate del fatto di aver escluso, in materia di criterio del prezzo più basso nelle procedure d'appalto, le spese relative al costo del personale valutato sulla base anche delle voci retributive della contrattazione integrativa di secondo livello), nonché per l'art. 58, comma 3-bis (che amplia le tipologie cui non si applicano i limiti annuali di spesa per le missioni delle Pubbliche Amministrazioni e per il quale non è stata prodotta una Relazione tecnica, con presumibili effetti negativi, ancorché alla norma originaria non fossero stati ascritti effetti finanziari in virtù della consueta tecnica della verifica a consuntivo, con le questioni già evidenziate). Analogo problema si può rilevare ancora per l'art. 49, comma 2, che proroga il termine riguardante la soppressione degli enti, organismi e agenzie dipendenti dalle Regioni e dagli Enti locali, non oggetto di riordino e per il quale la Relazione tecnica non prevede conseguenze finanziarie per i medesimi motivi.

Va peraltro segnalato anche un altro caso che pone questioni metodologiche di rilievo: si tratta dell'art. 25, commi 1-2, in base ai quali, per consentire l'espletamento

senza soluzione di continuità da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti delle attività di vigilanza sulle concessionarie autostradali a seguito della soppressione dell'Agazia per le infrastrutture stradali ed autostradali, si demanda ad un DPCM la modalità di individuazione delle risorse umane che devono essere trasferite dall'Anas nonché della tabella di equiparazione: nella documentazione inviata in Parlamento dal Governo è stata sostenuta la tesi secondo cui è nella sede del DPCM che quindi si provvederà alla quantificazione degli oneri di personale da trasferire e alla dimostrazione della coincidenza tra i predetti oneri e le risorse inerenti i canoni sub concessione. Al riguardo, va rilevato che questa è la finalità che l'ordinamento assegna alla Relazione tecnica ai fini della decisione con una norma legislativa, per cui appare improprio che la soluzione dei problemi finanziari venga sostanzialmente demandata ad una fonte secondaria. Si ricorda che una normativa per certi versi simile, avuto riguardo alla distribuzione dei poteri tra assemblee e giunte in riferimento ad una legge regionale, è stata oggetto di censura dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 192 del 2012.

Un problema in parte analogo presenta lo stesso art. 17, comma 15-*quinquies*, che, nel fissare un spesa non superiore all'importo indicato in norma, demanda poi ad un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze la relativa definizione su base annua.

Legge 9 agosto 2013, n. 99, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, recante primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti

Il decreto-legge costituisce un'importante misura d'urgenza volta sostanzialmente a disporre interventi straordinari per l'occupazione, specialmente nel Mezzogiorno e per i giovani, e per la coesione sociale (Titolo I), modifiche della normativa in materia di rapporti di lavoro, occupazione e previdenza sociale (Titolo II) nonché infine il differimento dal 1° luglio al 1° ottobre dell'incremento di un punto percentuale dell'aliquota ordinaria IVA (Titolo III).

Nel complesso, secondo le valutazioni ufficiali, si ha una ricomposizione del bilancio dello Stato sul lato sia delle entrate che delle spese per il triennio 2013-2015, con un effetto sostanzialmente nullo sui saldi di contabilità tanto finanziaria quanto economica (da questo secondo punto di vista, negli anni 2016 e 2017 si ha un

miglioramento rispettivamente di 66 e 116 milioni). La dimensione finanziaria complessiva varia a seconda del parametro di valutazione: per la contabilità finanziaria si ha un andamento quantitativamente decrescente a partire dal primo anno, coerentemente peraltro al fatto che trattasi di misura d'urgenza, mentre per la contabilità economica, in ragione delle relative diverse regole di impatto sui conti pubblici, si ha un andamento crescente nel secondo anno e nettamente decrescente nel terzo. Tranne che per il primo anno, nei due esercizi successivi significativamente diverse sono quindi le stime degli effetti tra le diverse contabilità richiamate.

Sul lato degli interventi i citati titoli I e III (rispettivamente, interventi per l'occupazione e differimento incremento IVA) costituiscono le voci più rilevanti dal punto di vista quantitativo. Il differimento dell'incremento IVA al 1° ottobre ha un costo in termini di minori entrate è pari a 1,06 miliardi per il 2013 per tutti i saldi. Tale onere comunque assorbe gran parte delle risorse del 2013 del provvedimento (il 79% avuto riguardo alla contabilità economica).

Sul lato delle coperture vengono incrementati gli acconti per una serie di imposte e vengono ridotte numerose autorizzazioni di spesa, dai fondi strutturali al fondo sociale per l'occupazione e la formazione, dal fondo per il federalismo amministrativo a quello per gli interventi di politica economica, dal fondo fitti immobili a quello per l'esclusione IRAP per i soggetti privi di organizzazione. Vengono anche aumentate le imposte di consumo sui prodotti succedanei dei prodotti da fumo.

Il provvedimento risulta corredato da Relazione tecnica in riferimento sia al testo iniziale che a quello approvato in prima lettura, rispetto a cui non sono stati più approvati ulteriori emendamenti. Non si verificano casi di quantificazione degli effetti delle varie norme tali o da discostarsi dalle valutazioni degli anni precedenti ovvero da presentare elementi di apparente irragionevolezza. La Relazione tecnica aggiornata dopo il passaggio dalla prima alla seconda lettura in sede parlamentare, ragionevolmente esaustiva rispetto alle varie questioni sollevate, esprime però una contrarietà sull'art. 9, comma 16-*quinquies*, e condiziona il proprio *placet* alla modifica della copertura finanziaria per gli articoli 2, comma 5-*bis*, e 7-*bis*.

Per quanto riguarda l'art. 9, comma 16-*quinquies*, si tratta di una norma che consente agli enti di ricerca, a taluni enti ed agenzie ed alle università di stipulare contratti di lavoro flessibile, in deroga ai limiti previsti dall'articolo 1, comma 187,

della legge n. 266 del 2005, per l'attuazione di progetti di ricerca e di innovazione tecnologica « anche finanziati con le risorse premiali di cui all'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo n. 213 del 2009». L'effetto si pone in termini di minori risparmi in quanto il venir meno della condizione posta nell'originario testo del comma 188 del predetto articolo 1 - per il quale la deroga era consentita unicamente a condizione che gli oneri dei progetti non gravassero sui bilanci di funzionamento degli enti o sul fondo di finanziamento degli enti o sul fondo ordinario delle università - pregiudica la realizzazione delle economie di spesa a valere sui bilanci delle amministrazioni interessate. Secondo la citata Relazione tecnica la norma, non delimitando in modo puntuale l'ambito di deroga alle disposizioni vigenti, incide su una leva essenziale ai fini del contenimento della spesa di personale degli enti interessati consentendo, in sintesi, la deroga per ogni progetto di ricerca, anche gravante sui fondi ordinari, con conseguente, notevole incremento del numero delle unità assumibili, del precariato e delle successive istanze di stabilizzazione da parte del personale.

La Commissione bilancio della Camera dei Deputati, nell'esprimere un complessivo parere favorevole sulla legge, ha ritenuto sull'argomento che la stipulazione di contratti di lavoro flessibile da parte degli enti di ricerca e taluni enti ed agenzie ed università, in deroga ai limiti alle assunzioni di cui all'articolo 1, comma 187, della legge n. 266 del 2005, debba comunque avvenire in modo da non pregiudicare i risparmi di spesa già previsti a legislazione vigente per effetto dell'introduzione dei predetti limiti, e che, pertanto, la disposizione di cui all'articolo 9, comma 16-*quinquies*, non può che essere interpretata nel senso che le predette assunzioni in deroga non possano comunque essere poste a carico dei bilanci di funzionamento degli enti, del fondo di finanziamento degli enti ovvero del fondo di finanziamento ordinario delle università.

In base al testo della legge non è dato rinvenire comunque, nella normativa, un'apposita copertura dei minori risparmi rispetto alla legislazione vigente, tra l'altro di ammontare non predeterminato.

Per quanto riguarda le condizioni poste dalla Relazione tecnica aggiornata in riferimento alle altre due norme citate - che si riferiscono, la prima (art. 2, comma 5-*bis*), all'istituzione di un fondo straordinario denominato "Fondo mille giovani per la cultura" con uno stanziamento pari a 1 milione di euro per il 2014, e, la seconda (art. 7-