

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. XLVIII  
n. 4

## CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

RELAZIONE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE  
ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE  
DEGLI ONERI RELATIVAMENTE ALLE LEGGI  
PUBBLICATE NEL QUADRIMESTRE MAGGIO-AGOSTO 2013

*(Articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196)*

---

**Trasmessa alla Presidenza il 5 novembre 2013**

---

PAGINA BIANCA

*INDICE*

	<i>Pag.</i>
Deliberazione	5
1. Considerazioni generali	“ 7
1.1 Dati riassuntivi	“ 7
1.2 Sintesi dei profili metodologici	“ 7
2. Giurisprudenza costituzionale	“ 15
3. Le singole leggi	“ 21
Legge 23 maggio 2013, n. 57, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 marzo 2013, n. 24, recante disposizioni urgenti in materia sanitaria	“ 21
Legge 6 giugno 2013, n. 64, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, recante disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della Pubblica Amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli Enti locali. Disposizioni per il rinnovo del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria	“ 22
Legge 24 giugno 2013, n. 71, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015. Trasferimento di funzioni in materia di turismo e disposizioni sulla composizione del CIPE	“ 33
Legge 27 giugno 2013, n. 77, ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011	“ 38
Legge 18 luglio 2013, n. 85, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 maggio 2013, n. 54, recante interventi urgenti in tema di sospensione dell'imposta municipale propria, di rifinanziamento di ammortizzatori sociali in deroga, di proroga in materia di lavoro a tempo determinato presso le pubbliche amministrazioni e di eliminazione degli stipendi dei parlamentari membri del Governo	“ 39
Legge 19 luglio 2013, n. 88, ratifica ed esecuzione della Convenzione tra la Repubblica italiana e la Repubblica di San Marino per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le frodi fiscali, con Protocollo aggiuntivo, fatta a Roma il 21 marzo 2002, e del relativo Protocollo di modifica, fatto a Roma il 13 giugno 2012	“ 43

Legge 3 agosto 2013, n. 89, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, recante nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale	“	44
Legge 3 agosto 2013, n. 90, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, recante disposizioni urgenti per il recepimento della Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia per la definizione delle procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea, nonché altre disposizioni in materia di coesione sociale	“	46
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	“	50
Legge 6 agosto 2013, n. 97, disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013	“ “	53
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		57
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	“	62
3.1 Leggi di minore rilevanza finanziaria	“	67
3.2 Decreti legislativi	“	68
I Tavole	“	69
II Schede analitiche - Oneri e coperture	“	71



# Corte dei Conti

N.12/SSRRCO/RQ/13

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente Maurizio MELONI

e composte dai magistrati

## Presidenti di sezione

Giorgio CLEMENTE, Pietro DE FRANCISCIS, Rita ARRIGONI, Giuseppe COGLIANDRO, Carlo CHIAPPINELLI;

## Consiglieri

Simonetta ROSA, Ermanno GRANELLI, Francesco PETRONIO, Antonio FRITTELLA, Giovanni COPPOLA, Marco PIERONI, Mario NISPI LANDI, Vincenzo PALOMBA, Cinzia BARISANO, Luigi PACIFICO, Natale A.M. D'AMICO, Ugo MARCHETTI, Francesco TARGIA, Clemente FORTE;

## Primo Referendario

Alessandra SANGUIGNI;

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

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

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

UDITI, nell'adunanza del 16 ottobre 2013, il relatore Cons. Clemente Forte e il correlatore Cons. Marco Pieroni;

DELIBERA

la **“Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-agosto 2013”**.

La presente relazione è corredata dai seguenti allegati:

- 1) elenco delle leggi pubblicate nel quadrimestre;
- 2) esposizione dei nuovi oneri finanziari indicati dalle singole leggi;
- 3) ripartizione degli oneri stessi in relazione alle diverse forme di copertura;
- 4) ~~11~~ schede analitiche delle tipologie di copertura.

I RELATORI

Clemente Forte  
Marco Pieroni

IL PRESIDENTE

Luigi Di Maio

IL DIRIGENTE

Maria Laura Loro

## **Relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-agosto 2013**

### **1. Considerazioni generali**

#### *1.1 Dati riassuntivi*

Nel periodo maggio-agosto 2013 sono state pubblicate sedici leggi, nove delle quali di conversione di decreti legge e quattro consistenti in ratifiche ed adesioni ad Accordi internazionali. Nel periodo è stato pubblicato altresì un decreto legislativo.

Tale nuova legislazione reca oneri pari a 12,9 miliardi di euro per il 2013, 18,6 miliardi circa per il 2014, nonché 2,6 miliardi circa per il 2015. La quota di oneri aventi natura permanente è pari al 31 per cento circa dell'onere del terzo anno.

Per ogni legge viene riportata una scheda che indica oneri e coperture, con una corrispondenza diretta quando la norma reca una propria compensazione: in caso di copertura complessiva riferita a più norme o priva dell'indicazione delle singole disposizioni di riferimento, vengono riportati i due riepiloghi senza corrispondenza. Si ha in tal modo un quadro complessivo e al contempo analitico della portata finanziaria di ciascuna legge e di quella della singola norma, con la relativa copertura di dettaglio, quando indicata.

Sono altresì allegate tre tavole riepilogative, la prima contenente l'elenco delle leggi pubblicate nel periodo, la seconda il totale degli effetti in termini di competenza finanziaria riferito a tutte le leggi che recano oneri, la terza un quadro riassuntivo delle modalità di copertura utilizzate da tali leggi.

#### *1.2 Sintesi dei profili metodologici*

Il quadrimestre considerato, nel coincidere con l'avvio della XVII legislatura, ha registrato l'approvazione di provvedimenti significativi non solo dal punto di vista contenutistico, ma anche per i profili relativi al rispetto dell'ordinamento contabile e alle metodologie adottate in tema di copertura finanziaria e quantificazione degli oneri. Il quadro che complessivamente ne emerge offre la possibilità di focalizzare alcune distonie, in qualche caso a conferma di tendenze che già da tempo hanno costituito

oggetto di attenzione da parte della Corte, in altri casi tali da presentare un carattere decisamente innovativo.

Si colloca all'interno di quest'ultima tipologia il decreto-legge n. 35 dell'8 aprile 2013, che si segnala per rappresentare il primo caso – a partire dalla legge di contabilità n. 468 del 1978 - di copertura di oneri espressamente a carico di debito pubblico aggiuntivo, utilizzando margini di flessibilità consentiti dalla normativa comunitaria al realizzarsi di determinate condizioni. Si tratta di una svolta nell'architettura dell'ordinamento contabile per quanto attiene al sistema delle coperture, che implica valutazioni di ordine sistematico. Sul punto si rinvia per il dettaglio al commento riferito al decreto-legge citato.

Un'altra tipologia di copertura cui si è fatto largo ricorso nel quadrimestre considerato riguarda l'inclusione degli effetti indiretti nel calcolo delle coperture. Ciò è avvenuto essenzialmente sia per il menzionato decreto-legge n. 35, in riferimento agli oneri relativi ai maggiori interessi da corrispondere per il maggior debito, sia per il decreto-legge n. 63 del 4 giugno 2012, in tema di agevolazioni per incrementare le prestazioni energetiche. Si tratta di problemi metodologici non del tutto nuovi, ma che nel quadrimestre considerato assumono una rilevanza particolare per le dimensioni assunte. Nel rinviare anche qui ai commenti di dettaglio, si ricorda brevemente che tale tecnica di copertura è stata utilizzata, sia dopo che sono stati ricomposti il quadro macroeconomico e quindi le interrelazioni tra nuove norme, economia ed effetti sulla finanza pubblica (come è accaduto per il decreto-legge n. 35), sia al di fuori di una tale complessiva riconfigurazione (come è accaduto per il decreto-legge n. 63). In entrambi i casi si evidenziano scelte metodologiche in materia di copertura che vanno sottolineate per la loro delicatezza. In sintesi, si richiama la nota problematicità, in presenza di effetti indiretti e soprattutto quando si tratti di modifiche di agevolazioni già esistenti, in ordine alla garanzia dell'allineamento temporale e quantitativo tra oneri e coperture nonché per quanto concerne una quantificazione sufficientemente sostenibile delle dimensioni di tali effetti. In presenza poi di una riconfigurazione del quadro di finanza pubblica, come è avvenuto per il decreto-legge n. 35, non appaiono del tutto chiare le

motivazioni della mancata inclusione in tale quadro degli effetti in questione (ai fini della relativa sussunzione come mezzo di copertura).

Perdura il fenomeno dell'approvazione di norme dal contenuto più vario, delle cui conseguenze finanziarie non è stata data però contezza: è il caso, ad esempio, del decreto-legge n. 43 del 26 aprile 2013, in materia di interventi ambientali per varie aree del Paese. Ciò continua a verificarsi nonostante che la legge di contabilità imponga una quantificazione degli oneri che sia la più ragionevole possibile all'atto dell'approvazione delle norme. Il fenomeno è particolarmente rilevante per gli emendamenti approvati nel corso dell'*iter* parlamentare: come è già stato osservato, ciò è anche la conseguenza del mancato adeguamento dei Regolamenti parlamentari alle novità contenute nella legge di contabilità, che pure reca un espresso richiamo a tale tipo di raccordo.

Altro fenomeno negativo che continua ad essere registrato è l'ampia presenza nella normativa di clausole d'invarianza e di neutralità, la cui sostenibilità non risulta dimostrata - in alcuni casi neanche nelle linee generali - dalla documentazione fornita dal Governo (principalmente le Relazioni tecniche d'obbligo e i relativi aggiornamenti). La legge di contabilità prescrive invece obblighi dettagliati in materia, non solo per evitare la formazione di oneri occulti a carico della finanza pubblica (in quanto privi della necessaria copertura finanziaria o in quanto sottovalutati o neanche quantificati), ma anche perché vengano coerentemente poste le premesse per una piena attuazione della normativa stessa. Il richiamato decreto-legge n. 43 si segnala in particolare anche per gli aspetti qui in considerazione.

In parallelo con il fenomeno testé segnalato si registra l'altro in virtù del quale la mancata definizione degli aspetti finanziari della singola norma comporta che ciò avvenga mediante rinvio, in alcuni casi esplicitamente, in altri casi implicitamente, ai fondi di bilancio in essere. Ciò finisce con il porre numerosi problemi, che vanno dall'utilizzo a copertura di risorse di bilancio al fatto che l'eventuale insussistenza o insufficienza dei fondi disponibili a legislazione vigente possono rappresentare un pericolo in ordine all'attuazione delle singole norme. La legge n. 97, in materia

comunitaria, al cui commento in dettaglio si fa qui rinvio, presenta per esempio profili di tal genere.

Altro fenomeno da segnalare (e che dà adito anche a considerazioni di carattere istituzionale) riguarda il fatto di demandare a norme subprimarie la definizione degli aspetti finanziari della normativa per quanto riguarda la fase sia dell'individuazione degli oneri sia del reperimento delle occorrenti fonti di copertura. Ciò, oltre a rappresentare di fatto una riconfigurazione non irrilevante dell'equilibrio tra i poteri dello Stato, per un verso non pare in tutto coerente con il principio dell'autosufficienza della fonte legislativa cui incombe l'obbligo di prevedere la copertura degli oneri e, per altro verso, finisce con l'infondere nel sistema elementi di incertezza circa la portata finanziaria delle norme legislative, il che rileva anche dal punto di vista del rapporto che intercorre tra Pubblica Amministrazione e platea dei destinatari delle varie normative. E' il caso, ad esempio, del ripetuto decreto-legge n. 43, così come del decreto-legge n. 69 del 21 giugno 2013, in materia di rilancio dell'economia (cd. "del fare").

Perdura altresì una tendenza già segnalata (e che, per alcune leggi pubblicate nel quadrimestre in considerazione, assume una dimensione quantitativa non irrilevante) in base alla quale la normativa in materia di agevolazioni fiscali, tale quindi da determinare un onere composto da minori entrate, non reca la clausola di salvaguardia, considerata evidentemente doverosa solo quando l'onere consista in nuove o maggiori spese. A parte il fatto di ribadire qui il problema del rispetto della legge di contabilità, che - nel prevedere al verificarsi di certe condizioni, la clausola di salvaguardia, non reca distinzioni in base alla natura dell'onere (che in astratto può consistere tanto in minori entrate quanto in nuove o maggiori spese) - occorre ribadire quanto già osservato in precedenti Relazioni trimestrali, ossia che in tal modo il sistema viene privato di un utile strumento ai fini del controllo dell'andamento nel corso del tempo dell'allineamento - doveroso nell'ambito di un corretto assolvimento dell'obbligo di copertura - tra gli oneri e le relative compensazioni. Si ricorda che - come è stato sottolineato anche dalla Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza (DEF) del 20 settembre u.s. - all'interno della Raccomandazione n. 1 del Consiglio dell'Unione Europea all'Italia ai fini della riduzione del debito trova collocazione

l'utilizzo delle clausole di salvaguardia a garanzia delle coperture finanziarie delle varie leggi. Il fenomeno riguarda per esempio il menzionato decreto-legge n. 63 (cd. "ecobonus") e la stessa legge n. 88 del 19 luglio 2013 (convenzione con la Repubblica di San Marino).

Nel quadrimestre considerato si registrano anche casi di approvazione di norme, derivanti da emendamenti parlamentari, su cui la Relazione tecnica ha fornito un parere negativo per mancata individuazione sia degli oneri che delle coperture finanziarie. E' il caso ad esempio del decreto-legge n. 76 del 28 giugno 2013 (in materia, tra l'altro, di sospensione temporanea dell'aumento dell'IVA), in riferimento ad una norma che consente la possibilità, da parte delle università, di stipulare contratti di lavoro flessibile, il che mette in pericolo i risparmi di spesa previsti a legislazione vigente nel settore. Sempre il medesimo decreto, ma anche per altri versi il già citato decreto-legge n. 69, pongono invece una variante del fenomeno dell'approvazione di norme nonostante il parere non positivo contenuto nella Relazione tecnica: si manifesta, infatti, un orientamento negativo del Governo motivato in qualche modo problematico, in quanto (in estrema sintesi e anticipando qui il commento in dettaglio) a fronte dell'ampio utilizzo a copertura da parte dello stesso Governo del Fondo per il pagamento dei canoni di locazione degli immobili conferiti dallo Stato ad uno o più fondi immobiliari, la Relazione tecnica esprime un parere contrario su emendamenti con la medesima copertura ma di portata finanziaria molto più modesta.

Altro fenomeno da segnalare (e che trova sempre più conferme) è quello in base al quale si utilizzano per oneri correnti mezzi di parte capitale, con conseguente dequalificazione della spesa. Esempio ne è, tra gli altri, il già citato decreto-legge n. 63 (cd. "ecobonus").

Anche le coperture reperite mediante riduzioni di spesa non si sottraggono a rilievi. Si continua a far ricorso ai tagli lineari, al cui riguardo la Corte ha già sollevato perplessità in varie circostanze: emblematico è il caso del citato decreto-legge n. 35. Il Fondo per la copertura dei limiti d'impegno assume la conformazione di un fondo di riserva per la compensazione degli effetti di norme varie sui saldi di finanza pubblica

diversi dal saldo netto da finanziare (è il caso, ad esempio, del citato decreto-legge n. 43 e di quello n. 61, del 4 giugno 2013, in materia di emergenza collegata allo stabilimento Ilva di Taranto). I fondi per la quota statale dell'otto per mille ugualmente svolgono ormai la funzione di stanziamenti di riserva per la copertura di oneri che non si inquadrano nelle finalità dei fondi medesimi, finalità il cui raggiungimento può essere probabilmente uno dei motivi delle scelte del contribuente (è il caso, per esempio, dei più volte richiamati decreti-legge n. 35 e 63): merita di essere sinteticamente ricordato al riguardo che tali fondi, in base alla legge, debbono essere finalizzati ad interventi straordinari riguardanti iniziative per la lotta alla fame del mondo, per fronteggiare calamità naturali, per l'assistenza ai rifugiati e per la conservazione dei beni culturali, e che, in virtù del fenomeno del distoglimento di tali risorse dalle loro precipue finalità, negli anni 2011 e 2012 non si è proceduto al riparto per assenza di disponibilità finanziarie. Si registrano anche casi di utilizzi impropri delle stesse quote del fondo speciale di parte capitale - è il caso del più volte citato decreto-legge n. 43 -, in quanto esse vengono utilizzate per la copertura di oneri ultratriennali quando per natura presentano proiezioni nel tempo dalla consistenza meno solida rispetto alle omologhe quote di parte corrente.

Sempre sotto il profilo delle tecniche contabili utilizzate, si segnala ancora una volta il fatto che spesso non si ritiene di sottoporre allo scrutinio di copertura norme che riducono risparmi a legislazione vigente ancorché non quantificati *ex ante* in termini di contabilità finanziaria, bensì solo a consuntivo per evitare irrigidimenti nella gestione del bilancio, evidentemente scontando un sensibile livello di incertezza nella effettiva conseguibilità dei risparmi attesi. La questione può essere vista almeno sotto due profili. Anzitutto, si registra in tali casi che i medesimi effetti risultano invece inseriti nei saldi di finanza pubblica diversi da quelli espressi in termini di contabilità finanziaria, con il che si dà luogo ad un fenomeno di scarsa trasparenza in ordine alla costruzione dei "tendenziali", a prescindere dalla contabilità di riferimento e per motivazioni ovviamente diverse. In secondo luogo, va rilevato, per quanto riguarda il saldo netto da finanziare, che non dovrebbe essere in dubbio l'*an* del risparmio, ma solo la relativa entità, per cui una norma successiva che riduce il risparmio medesimo andrebbe sottoposta a compensazione, naturalmente dopo una ragionevole quantificazione dei

relativi oneri: la mancata sottoposizione a tale obbligo può trovare una giustificazione invece solo in una forte incertezza circa lo stesso *an* del risparmio, il che contrasterebbe però con la inclusione di tale effetto negli altri saldi di finanza pubblica. Esemplificativo di una tale problematica è il ripetuto decreto-legge n. 69, al cui commento in dettaglio si fa qui parimenti rinvio.

Viene altresì in rilevanza un complesso di questioni di profilo più ordinamentale. Si segnala anzitutto una norma di delega, che rinvia ad un decreto legislativo la possibilità di reperire la copertura anche attraverso il fondo speciale: è il caso della legge n. 96 del 6 agosto 2013, in materia comunitaria, ai cui dettagli si rinvia. Permane poi, in linea generale, il fenomeno - già segnalato nel più recente passato e che assume, per il periodo qui considerato, una rilevanza particolare, ad esempio, per il decreto-legge n. 69 già richiamato più volte - di normative con effetti innovativi o modificativi di leggi approvate di recente e che per molti motivi (non ultimo dei quali l'emanazione dei conseguenti decreti amministrativi di attuazione nonché la oggettiva complessità delle varie materie) attendono ancora una completa implementazione: il fenomeno è stato fatto oggetto precipuo da parte della richiamata Nota di aggiornamento al DEF, che fornisce una puntuale disamina del complesso degli atti amministrativi riferiti alle varie normative approvate.

Un altro tema da sottolineare consiste nel fatto che, come dimostra la legge n.77, la normativa concernente gli accordi internazionali spesso assume un carattere programmatico per gli aspetti finanziari, i quali sono destinati a trovare una definizione nella fase di attuazione degli accordi stessi mediante modalità in alcuni casi legislative, in altri casi amministrative: ciò non si concilia del tutto con l'impianto costituzionale in vigore in materia di coperture, che limita la portata del bilancio e demanda allo strumento legislativo la definizione dei nuovi impegni di carattere finanziario. Probabilmente, quando, a partire dal 2016 il sistema evolverà verso un bilancio di tipo sostanziale, le attuali difficoltà potrebbero trovare una soluzione più soddisfacente.

Merita infine di essere segnalata una duplice tendenza. Da un lato, con normative di settore si sottraggono alcune aree di intervento alla piena applicazione

dell'ordinamento contabile: può essere sinteticamente qui richiamato il caso del ripetuto decreto-legge n. 43, al cui commento si fa rinvio. Dall'altro, con singoli commi disomogenei rispetto sia agli articoli di riferimento sia al complessivo provvedimento che li racchiude si vanno a modificare rilevanti normative di sistema, come ad esempio le norme relative ad ulteriori profili attuativi del rafforzamento del bilancio di cassa, previste dal più volte richiamato decreto-legge n. 35. A prescindere dal contenuto delle singole norme, con la duplice tendenza qui evidenziata si viene a realizzare una modalità di legislazione che rischia, con interventi frammentati ed episodici, di rendere difficilmente ricostruibile e poco unitario il quadro complessivo dell'ordinamento contabile per aspetti non irrilevanti.

## 2. Giurisprudenza costituzionale

Le pronunce della Corte costituzionale più significative del periodo che meritano segnalazione in tema di “copertura finanziaria” sono le sentenze nn. 181, 212, 237/2013.

In particolare, le citate sentenze vanno segnalate per i profili concernenti; a) la “quantificazione degli oneri” (sents. nn. 181 e 212); b) la clausola di “neutralità finanziaria” o di “invarianza di spesa” (sents. nn. 212 e 237)

Con la prima sentenza (n. 181), la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’articolo 5, commi 1 – nel testo in vigore prima della sostituzione operata dall’art. 1, comma 2, lettera b), della legge della Regione Molise 2 gennaio 2013, n. 1 e in quello sostituito – e 2, della legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 19 per violazione dell’art. 81, quarto comma, Cost., in quanto l’intera citata legge della Regione Molise disciplina interventi consistenti in contributi alle associazioni combattentistiche che comportano tutti oneri a carico del bilancio per la loro attuazione.

Sul punto la Corte ha ritenuto come l’esame delle disposizioni impugnate evidenzi con chiarezza che le citate medesime disposizioni non contengono alcuna quantificazione della spesa derivante dall’applicazione della legge della Regione Molise n. 19 del 2012; e ciò in violazione dell’art. 19, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, inserito nel Titolo V della stessa legge il quale dispone, in relazione agli oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico, che: «Le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell’onere stesso e l’indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali».

Ebbene, la Corte ha rimarcato che tale norma, “specificativa del precetto di cui all’art. 81, quarto comma, Cost.”, prescrive quale presupposto della copertura finanziaria la previa quantificazione della spesa o dell’onere, per l’evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un’entità indefinita; di qui la declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate.

Con la sentenza n. 212 del 2013 la Corte ha poi dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’articolo 3, comma 5, della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2012, n. 44 (Norme per la diffusione di metodologie alternative alla sperimentazione

animale). La Corte ha significativamente ritenuto che, nonostante il successivo art. 4 della medesima legge regionale, preveda che dalle disposizioni dell'atto normativo in esame non debbano derivare nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica, la norma impugnata stabilisce, contraddicendo la suddetta previsione d'invarianza finanziaria, che i costi dell'attività di programmazione e coordinamento dei corsi di formazione facenti capo all'Osservatorio regionale sulla sperimentazione animale (ORSA) e all'Istituto zooprofilattico dell'Abruzzo e del Molise siano sostenuti da quest'ultimo. Le spese relative ai corsi da programmare, tuttavia, ha evidenziato la Corte, non sono quantificate, né viene indicato ove debbano essere reperite le risorse necessarie per sostenerle, come esige invece l'art. 81, quarto comma, Cost.; sicché, ha concluso la Corte, vengono dunque a mancare i requisiti essenziali che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, debbono essere rispettati da tutte le leggi di spesa, ossia l'indicazione della «misura, e la copertura, dell'impegno finanziario richiesto» affinché le disposizioni possano trovare attuazione (in senso analogo, v. anche sentenza n. 214/2012).

Con riferimento al secondo profilo, quello dell'invarianza finanziaria, va citata la sentenza n. 237/2013, anche in relazione alla già esaminata sentenza n. 212.

Con la sentenza n. 237 la Corte ha dichiarato la non fondatezza di una questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale concernente la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. ad opera sia di disposizioni della legge delega 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), sia dei decreti legislativi 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148) e 7 settembre 2012, n. 156 (Revisione delle circoscrizioni giudiziarie – Uffici dei giudici di pace, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148).

I remittenti, in punto di “non manifesta infondatezza”, evidenziavano maggiori oneri - per realizzazioni e adeguamenti edilizi, per il trasporto beni e fascicoli e per le indennità di trasferimento dovute *ex lege* ai magistrati che entrano a far parte dell'organico degli Uffici Giudiziari accorpanti - derivanti dalle norme denunciate, dato

che il generico riferimento contenuto nell'art. 10 del decreto legislativo n. 155 del 2012 alle “risorse umane strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente” non contiene, ad avviso dei remittenti medesimi, “alcuna indicazione, essenziale per l'analisi di fattibilità finanziaria della norma, né delle spese derivanti dalla piena e completa attuazione del provvedimento normativo né della copertura in senso stretto costituita dall'indicazione delle specifiche fonti da cui reperire le risorse finanziarie”.

Nel merito la Corte ha anzitutto ricordato i principi più volte riaffermati in materia, e cioè che la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri (sentenze n. 213 del 2008 e n. 1 del 1966); che essa è aleatoria se non tiene conto che ogni anticipazione di entrate ha un suo costo (sentenza n. 54 del 1983); che l'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso e deve valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo, considerando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri (sentenza n. 384 del 1991).

In particolare, la Corte ha evidenziato che l'art. 1, comma 2, lettera q), della legge n. 148 del 2011, ha espressamente previsto che dall'attuazione delle relative disposizioni non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Inoltre, in attuazione di tale previsione, l'art. 10 del d.lgs. n. 155 del 2012 dispone che «dal presente provvedimento non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. All'attuazione si provvede nell'ambito delle risorse umane strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente». La Corte ha aggiunto che nelle relazioni agli schemi del d.lgs. n. 155 del 2012 e del d.lgs. n. 156 del 2012, rispettivamente, è poi, “espressamente indicato che il risparmio di spesa sarà realizzato con la revisione in atto” e che “la modifica consentirà [...] risparmi di spesa evidenti in relazione alla riduzione del numero degli uffici ed alla maggiore efficienza degli stessi”.

Dunque, secondo la Consulta, da una parte, la presenza della clausola di invarianza, dall'altra la credibilità dei prospettati risparmi di spesa, coerenti con la *ratio* delle delega legislativa, escludono (di per sé) la violazione dell'art. 81 Cost.

Al riguardo vale osservare che questa Corte, nella Relazione quadrimestrale n. 8/2012 del 27 marzo 2012, con riferimento proprio alla legge delega n. 148 del 2011, ebbe tra l'altro ad osservare che "l'attuazione della nuova legge di contabilità, in parte anche per il particolare carattere della normativa del quadrimestre, non è apparsa ancora del tutto a regime. In particolare, la dimostrazione nella relazione tecnica della neutralità finanziaria delle disposizioni recanti una clausola in tal senso in taluni casi manca ed in altri non può definirsi esauriente, perché non accompagnata dalla illustrazione degli elementi idonei a comprovarne l'effettiva sostenibilità".

Ed invero, ai sensi dell'art. 17, comma 7, della legge n. 196 del 2009 – disposizione qualificata "norma interposta" dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 26 del 2013 – la clausola di neutralità finanziaria in cui si sostanziano le disposizioni contenute nella normativa denunciata esige il corredo di dati ed elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziare in bilancio, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime.

Tanto premesso – pur trattandosi nella specie di oneri di scarsa entità – l'esito dello scrutinio sviluppato dalla Consulta si limita, da quanto è possibile desumere dalla parte motiva, a prendere atto che le disposizioni denunciate sono corredate da una clausola di neutralità finanziaria (o di invarianza) senza però che, al di là della formale previsione di "invarianza", vengano esplicitate le ragioni che hanno indotto il giudice delle leggi a ritenere "credibile" e "non arbitraria" la previsione di copertura pur a fronte di puntuali argomenti portati dai remittenti.

Si nota che in casi analoghi la Corte costituzionale non ha mancato di sviluppare argomenti intesi a dimostrare l'inadeguatezza della copertura pur a fronte di formale assicurazione da parte del Legislatore, come nel caso della già citata sentenza n. 212, in cui la Consulta ha ravvisato elementi sostanziali di contraddizione rispetto alla formale previsione di invarianza, che dunque non vale "di per sé" ad escludere l'insorgenza di oneri privi di copertura (in tema, si veda anche la sentenza n. 131 del 2012).

Deve aggiungersi sul punto che in via generale la copertura di nuovi oneri con risorse di bilancio è preclusa proprio dall'art. 17 della legge n. 196 del 2009, a meno che non risulti documentata una ragionevole "copertura amministrativa", e cioè la idoneità delle strutture amministrative e finanziarie a sostenere l'onere.

E proprio la “sostenibilità” nel breve e nel lungo periodo costituisce un “carattere” tipico della copertura finanziaria così come configurata dalle norme di contabilità; sicché lo stesso riferimento alla sentenza n. 384 del 1991 contenuto nella sentenza in questione (puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso e tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo) appare sostanzialmente superata dall’assetto di rigore introdotto nell’ordinamento a partire dalla legge n. 362 del 1988. Dal che discende, in ipotesi di oneri di difficile quantificazione, che – ove la morfologia giuridica dell’onere configurato dal Legislatore non sia quella del tetto di spesa – sarebbe comunque necessaria la introduzione di un’apposita clausola di salvaguardia, tanto più che gli oneri nuovi derivanti dalla legge in questione potrebbero produrre nel breve periodo esorbitanze in relazione alle disponibilità di parte corrente, sebbene nel lungo periodo economie di scala (nella specie, riduzione di uffici giudiziari).

Il rigore nell’applicazione delle disposizioni citate va tanto più accentuato in una situazione di emergenza finanziaria ove si consideri che quest’ultima, secondo gli orientamenti espressi dalla Consulta, non giustifica comunque deroghe, ad opera del Legislatore ordinario, a principi consolidati (es.: circa il riparto delle competenze legislative: sentt. nn. 151 e 148 del 2012; in tema di affidamento: sent. n. 170 del 2013; in materia di spesa pubblica: sent. n. 40 del 2012).

Un ulteriore profilo merita di essere trattato.

Per effetto del decreto-legge n. 174, convertito dalla legge n. 213 del 2012, le Sezioni regionali della Corte dei conti redigono una “Relazione semestrale” sulla quantificazione e sulla copertura delle leggi spesa regionali.

Circa i profili di copertura va notato che, come è noto, è possibile che “effetti finanziari” possano essere indotti nella legislazione regionale anche da sentenze della Corte costituzionale ad (es. sentenza n. 2 del 2013 che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di talune disposizioni della legge della Provincia autonoma di Bolzano, in tema di accesso alle prestazioni di assistenza sociale aventi «natura economica» da parte di cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea).

A tale riguardo, sembra estensibile anche alle Regioni la previsione di cui all’art. 17, comma 13, secondo periodo, della legge n. 196 del 2009 che, nell’ipotesi di pronunce della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente

suscettibili di determinare maggiori oneri, esige l'adozione, ad opera dei competenti organi regionali o provinciali, di tempestive conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione. Tale conclusione pare legittimata dalla previsione di cui all'art. 19, comma 2, della legge n. 196 del 2009, secondo la quale ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, le Regioni, ivi incluse le Province autonome di Trento e di Bolzano, sono tenute ad adottare le metodologie di copertura previste dall'articolo 17 della medesima legge.

### 3. Le singole leggi

#### **Legge 23 maggio 2013, n. 57, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 marzo 2013, n. 24, recante disposizioni urgenti in materia sanitaria**

Il decreto-legge si compone di due articoli, cui sono state apportate numerose modifiche in sede parlamentare. L'art. 1 differisce al 1° aprile 2014 il termine per il completamento del processo di chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari ed amplia allo svolgimento di percorsi terapeutico-abilitativi l'utilizzo delle risorse assegnate per la realizzazione di interventi strutturali. Il differimento della chiusura comporta un onere di 6 milioni circa, distribuiti in 4,5 milioni per il 2013 e in 1,5 milioni per il 2014, con copertura a carico dell'autorizzazione di spesa del precedente decreto-legge in materia (n. 211 del 2011) e con corrispondente redistribuzione della quota del fondo sanitario nazionale determinata dal CIPE nella seduta dell'8 marzo 2013. La Relazione tecnica – aggiornata in riferimento ai vari passaggi dell'*iter* parlamentare - dà conto in dettaglio degli elementi a supporto della quantificazione. Nel corso dello stesso *iter* si è dato altresì conto dell'avvenuto trasferimento delle risorse a disposizione presso il bilancio del Ministero della giustizia.

L'art. 2 stanziava fino a 1 milione per il 2013 e a 2 milioni per il 2014 una quota del Fondo sanitario nazionale per la sperimentazione di terapie a base di cellule staminali. Sulla base della documentazione fornita in Parlamento dal Ministero della salute è disponibile il dettaglio delle ipotesi alla base della predetta quantificazione, anche se si aggiunge che “ulteriori eventuali maggiori oneri rispetto a quelli stimati derivanti dall'attuazione della previsione in questione possono trovare copertura, in particolar modo, mediante l'applicazione delle disposizioni recate dal DM 17 dicembre 2004 recante le prescrizioni e condizioni per l'esecuzione delle sperimentazioni cliniche dei medicinali condotte senza fini di lucro e, in particolare, nell'ambito dell'apposito fondo previsto e costituito presso le strutture e gli enti che promuovono le suddette sperimentazioni no-profit”. Oltre a problemi di carattere ordinamentale, in base ai quali un tale modo di legiferare appare improntato a genericità e contribuisce ad indebolire la stessa coerenza tra l'onere di cui alla legge in questione e l'attività oggetto della sperimentazione, si rileva che si demanda, anche in questo caso, all'attività

amministrativa la individuazione di un onere e della relativa copertura, mentre dovrebbe essere una legge a provvedere al riguardo.

Sempre l'art. 2 prevede che il Ministero della salute trasmetta, almeno con cadenza semestrale, una documentazione sugli esiti della sperimentazione e del monitoraggio, attività di cui non vengono affrontati i risvolti finanziari ed amministrativi: non risulta dimostrato dunque che l'attività sia compatibile con le risorse a disposizione, con le possibili conseguenze che già in ipotesi similari sono state messe in rilievo in termini di possibile, parziale disapplicazione di fatto della norma. Viene infine costituito un Osservatorio per le terapie avanzate, la cui partecipazione è gratuita e per il quale è prevista una clausola di neutralità: anche in questo caso non risulta dimostrata la copertura amministrativa e quindi la sostenibilità di tale clausola.

**Legge 6 giugno 2013, n. 64, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, recante disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della Pubblica Amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli Enti locali. Disposizioni per il rinnovo del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria**

Il provvedimento concerne essenzialmente l'accelerazione dei pagamenti dei debiti delle Pubbliche Amministrazioni maturati alla data del 31 dicembre 2012.

Sebbene tecnicamente adottato nelle more della costituzione del nuovo Governo che è seguito alle elezioni del febbraio scorso e quindi formalmente emanato dal Governo precedente, il decreto-legge, unitamente ai successivi n. 54 (in materia di sospensione della prima rata IMU e ammortizzatori sociali), n. 63 (in materia di "ecobonus"), n. 69 (in materia di rilancio dell'economia) e n. 76 (in materia di sospensione dell'incremento dell'IVA e provvidenze per l'occupazione), di seguito esaminati nella presente Relazione, fa parte – secondo l'impostazione del Governo - di una piano di misure unitario per il rilancio della crescita e dell'occupazione, oltre che per il sostegno del reddito delle famiglie, naturalmente d'intesa con gli organismi comunitari e nei limiti dei vincoli di bilancio consentiti dai relativi trattati e assunti dallo Stato italiano.

Secondo valutazioni ufficiali (Nota di aggiornamento al DEF), l'effetto cumulato delle cinque misure si è tradotto nella previsione di un maggior fabbisogno di cassa di 19 miliardi di euro nel 2013 e di 17,5 miliardi di euro per il 2014, nonché in un maggior

indebitamento netto di 7,3 miliardi per il 2013, con una inversione di segno per gli anni successivi.

In riferimento in particolare al decreto-legge n. 35, si tratta di un provvedimento di natura straordinaria, come messo in luce dal Governo *pro-tempore*, volto, sostanzialmente, non a finanziare nuove spese, ma a sanare, a beneficio del settore privato, situazioni di criticità nei flussi dei pagamenti da parte della Pubblica Amministrazione, immettendo liquidità nel sistema per una cifra di 40 miliardi nei due anni 2013-2014, di cui 20 miliardi nel 2013 e 20 miliardi nel 2014 (gli importi sono poi stati modificati dal decreto-legge n. 102 del 31 agosto 2013, in corso di conversione, nel senso che l'intervento per il 2013 è stato ulteriormente innalzato di altri 7,2 miliardi, per poi pervenire a 10 miliardi, realizzando così un intervento complessivo pari a 50 miliardi, sulla base dell'impegno assunto dal Governo con la citata Nota di aggiornamento al DEF).

Ciò naturalmente ha determinato il descritto, corrispondente impatto peggiorativo sul fabbisogno di cassa, mentre sull'indebitamento netto l'effetto è limitato alla sola quota che riguarda il pagamento dei debiti per spese in conto capitale, valutate infatti per cassa (per un importo pari a 0,5 per cento del prodotto interno lordo, tale da consentire – sulla base delle previsioni elaborate alla data di adozione del decreto in parola - di non superare il limite di un rapporto indebitamento netto/prodotto interno lordo pari al 3 per cento per il 2013, coerente con i vincoli europei). La parte corrente invece, afferendo a partite formatesi in esercizi precedenti (quando è sorta l'obbligazione), impatta *pro quota* su tale saldo per i corrispondenti esercizi, fino al 2012 quindi. Ciò pone il problema di una maggiore trasparenza circa la composizione dei vari indebitamenti netti dei vari esercizi, dai quali dovrebbe essere possibile desumere la quota afferente ai debiti per pagamenti di parte corrente quali progressivamente si formano (ovviamente, a condizione e nei limiti in cui essi sono conosciuti).

Nell'Appendice statistica della citata Nota di aggiornamento viene riepilogato l'impatto complessivo più aggiornato del decreto sull'indebitamento netto, sempre considerando le rilevanti differenze con i saldi di cassa e di bilancio per l'operare dei diversi meccanismi di calcolo.

Le relative stime circa l'effetto sul prodotto interno lordo dipendono dall'operare di una serie molto complessa di variabili. Comunque, secondo valutazioni ufficiali comunicate a suo tempo dal Governo in Parlamento, l'effetto è progressivo nel tempo e nel 2013 risulta pari a 0,2 punti percentuali aggiuntivi, mentre nel 2014 la maggior crescita è di 0,7 punti percentuali.

Tralasciando in questa sede i complessivi aspetti sostanziali e procedurali nei quali si articola il provvedimento e sui quali la Corte ha già avuto modo di esprimersi a partire dall'audizione parlamentare sul DEF del 23 aprile scorso, si ricorda che il Governo ha dato periodicamente conto dello stato di attuazione della normativa, anche in via telematica, e, in esecuzione dell'art. 7, comma 9-bis, del decreto, ha fornito il relativo quadro nella citata Nota di aggiornamento al DEF del 20 settembre scorso.

Per i profili che riguardano l'oggetto della presente Relazione il decreto - come già anticipato nelle considerazioni generali di cui al par. 1.2 - offre uno spunto particolare per numerose considerazioni di sistema, soprattutto in riferimento alle tecniche di copertura finanziaria e in particolare rispetto a due caratteristiche. Da un lato, occorre soffermarsi sul fatto che la copertura dei citati 40 miliardi avviene - come già rilevato - mediante emissione di debito aggiuntivo, a seguito del peggioramento dei saldi di finanza pubblica (per il saldo netto da finanziare in particolare esso è stimato in 26 miliardi per gli anni 2013 e 2014, rispettivamente 10 miliardi e 16 miliardi, mentre sull'indebitamento netto l'impatto è più limitato per i motivi illustrati). D'altro lato, va svolta qualche considerazione particolare sulla quota di copertura dell'onere per interessi (a seguito del maggior debito), che insiste sulle maggiori entrate IVA conseguenti ai pagamenti dei debiti (copertura cosiddetta con effetti indiretti, di cui peraltro vi sono altri esempi in riferimento alle leggi oggetto di esame nella presente Relazione).

Per quanto riguarda il primo punto si ricorda, con ciò esprimendo una linea di continuità con valutazioni che la Corte, nella Relazione quadrimestrale riferita al periodo settembre-dicembre 2012, aveva già fatto presente, in riferimento al decreto-legge n. 179 dell'ottobre 2012 e in particolare alla copertura per gli oneri di sottoscrizione del capitale della BIRS, che la problematica relativa alle coperture finanziarie prevedibilmente subirà un'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, soprattutto considerando il recepimento in atto dell'ordinamento comunitario da parte del diritto interno.

Tenuto conto che proprio quest'ultima circostanza ha costituito il presupposto per l'emanazione del decreto-legge in esame, si ha dunque un primo esempio dell'operare del nuovo quadro normativo europeo (e delle relative interpretazioni), con le ripercussioni che ciò finisce con il generare sull'ordinamento contabile. La genesi del provvedimento va, infatti, ricondotta al riconoscimento, a livello comunitario, della necessità di un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita nonché della possibilità di usare, per i Paesi che si trovano nel cosiddetto braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita, margini di flessibilità per azioni di sostegno allo sviluppo e alla lotta alla disoccupazione. Ciò ha permesso di utilizzare spazi di flessibilità controllata per azioni di politica economica orientate allo sviluppo, sia pur nel rispetto della necessaria stabilità finanziaria e dei vincoli in termini nominali, ossia alla condizione di un rapporto tra indebitamento netto/prodotto interno lordo non superiore al 3 per cento (al lordo naturalmente dell'azione di stimolo consentita). In base alla posizione espressa dal Governo *pro tempore* in Parlamento, ciò non è stato interpretato come un cambiamento, bensì come un'importante evoluzione interpretativa delle regole vigenti, grazie alla quale è stato possibile identificare (per intanto) due filoni principali, nell'ambito dei quali questa flessibilità può essere nel frattempo resa operativa, nel rispetto delle condizioni date e sempre a supporto di una crescita sostenibile.

Il primo dei due filoni riguarda la possibilità di effettuare il pagamento di quello *stock* di debiti commerciali della Pubblica Amministrazione nei confronti delle aziende quale si è accumulato nel corso degli anni e che rientrerebbe tra quei fattori significativi che, in base al predetto Patto di stabilità e crescita, devono essere tenuti in considerazione in sede di valutazione della conformità dei risultati di bilancio rispetto ai criteri relativi al *deficit* e al debito del Patto stesso. Il secondo filone riguarderebbe la cosiddetta "clausola sugli investimenti", ossia i cosiddetti "investimenti pubblici produttivi" e in particolare il cofinanziamento di alcuni dei fondi strutturali europei, in special modo diretti agli interventi con carattere strutturale, nel presupposto di una crescita negativa - e comunque ben al di sotto del suo valore potenziale - e con un effetto sul bilancio pubblico positivo, diretto e verificabile.

Tale premessa ha consentito di considerare aderente al quadro normativo in vigore il decreto-legge in esame nonostante che la relativa modalità di copertura consista, come già rilevato, nel ricorso al debito (derivante dal peggioramento dei saldi di finanza pubblica). Si tratta di una copertura che si colloca al di fuori della interpretazione che è stata fornita circa l'attuazione del quarto comma dell'art. 81 Cost. a partire almeno dalla legge di contabilità n. 468 del 1978, una delle cui finalità consisteva appunto nel concentrare nella legge finanziaria la decisione annuale circa il nuovo debito (considerata la manovra correttiva), escludendo pertanto che ciò potesse avvenire con singole leggi ordinarie, le quali debbono essere sottoposte quindi a forme di coperture tipiche consistenti in riduzioni di spese o in aumenti di entrata, con esclusione dunque del ricorso, esplicito o implicito (attraverso la mancata o parziale previsione della copertura) al debito. Il sopraggiungere di un diverso quadro istituzionale di fondo – quello sovranazionale europeo – ha potuto determinare quindi la legittimità del ricorso al debito per finanziare oneri decisi da leggi ordinarie, ovviamente alle condizioni previste dalla normativa comunitaria e nel rispetto degli obiettivi concordati.

Sul piano delle procedure per la prima volta è stato altresì seguito - in ottemperanza all'apposita previsione della legge di contabilità - l'iter della previa deliberazione dell'incremento dei saldi con compensazione con nuovo debito, con ciò rideterminandosi gli obiettivi fissati con la Nota di aggiornamento del settembre 2012 e ricomponendo il quadro macroeconomico con le relative interrelazioni sulla finanza pubblica

Va rilevato che si tratta di modifiche ordinamentali che dovrebbero trovare una adeguata sistemazione nella nuova legge di contabilità da varare attesa l'entrata in vigore, a partire dal 2014, delle leggi costituzionale n. 1 e rinforzata n. 243 del 2012, per dare attuazione alla nuova normativa europea nel frattempo intervenuta in materia di procedure per i disavanzi eccessivi, omogeneizzazione dei calendari di bilancio degli Stati membri e requisiti comuni per i quadri di bilancio nazionali, all'interno di un nuovo quadro di *governance* europeo. A tal riguardo, il Legislatore è chiamato a compiere un'opera di razionalizzazione e di sistemazione delle varie ipotesi consentite, tenuto conto del fatto che l'ordinamento interno che andrà in vigore a partire dal 2014 (a livello sia costituzionale che di legge rinforzata) incanala la possibilità di scostamento del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico (e quindi del ricorso

all'indebitamento) nell'alveo della fattispecie costituita dall'evento eccezionale, che comprende sia i periodi di grave recessione economica sia gli eventi straordinari al di fuori del controllo dello Stato. Uno dei punti su cui riflettere riguarderà, in particolare, una riconfigurazione del quadro delle coperture finanziarie ammissibili per le leggi ordinarie tale da definire, in maniera precisa, il rapporto che intercorre tra ipotesi, come i "margini di flessibilità" e i "fattori significativi", operanti nell'ordinamento comunitario (e che – si ricorda - sono state poi le premesse per l'adozione del decreto in parola), e il concetto di evento eccezionale di cui all'ordinamento normativo interno, anche in questo caso recependo la normativa comunitaria.

Quanto al secondo profilo, relativo al fatto che, per il 2014, l'onere relativo agli interessi sul nuovo debito è quasi integralmente coperto (circa il 96 per cento) con gli effetti indiretti in termini di maggiori entrate IVA, si tratta anche qui di una problematica che investe numerosi aspetti, procedurali e sostanziali, di quantificazione e di copertura.

Nel ribadire anzitutto che analoga operazione viene effettuata con il citato decreto-legge n. 102 del 2013 nonché con altri provvedimenti di cui alla presente Relazione, sia pure per importi inferiori e comunque – in questo secondo caso - al di fuori della particolare procedura seguita per i decreti-legge nn. 35 e 102 (nel senso della previa riconfigurazione del quadro "macroeconomico"), va rilevato che, anche per questo secondo profilo, il decreto-legge n. 35 presenta caratteristiche particolari, in virtù delle quali si è ritenuta legittima per importi rilevanti una forma di copertura – mediante ricorso ai cosiddetti "effetti indiretti" – di difficile collocabilità all'interno del quadro delineato a tal riguardo dall'ordinamento contabile. La legge di contabilità prevede – all'art. 17, comma 1 - la copertura con nuove o maggiori entrate solo previa modifica di una norma che, a parità di condizioni, generi direttamente maggior gettito: il principio viene ribadito nel comma 1-bis del medesimo art. 17, laddove si esclude che maggiori entrate a legislazione vigente possano svolgere la funzione di copertura. Nella fattispecie si versa in un ambito diverso, che è quello dell'utilizzo, a copertura, delle maggiori entrate IVA connesse al pagamento dei debiti pregressi mediante accensione di nuovo debito, che genera a sua volta l'onere da coprire in termini di maggiori interessi. Tali maggiori entrate sono state qualificate dalla Relazione tecnica come ulteriori rispetto a quelle già previste nei quadri macroeconomico e di finanza pubblica

definiti nella citata Relazione preliminare (e nel conseguente DEF) che ha rideterminato i saldi-obiettivo.

Non risultano disponibili i criteri di dettaglio relativi alle singole poste di cui alla riconfigurazione del quadro di finanza pubblica e dunque le motivazioni alla base dell'esclusione di tali maggiori entrate IVA dalla descritta ricomposizione conseguente al provvedimento in esame. Si può assumere che un tale orientamento possa essere stato ispirato a prudenza – trattandosi di effetti indiretti – ma ciò apparirebbe incongruo rispetto alla decisione di assumerne, invece, l'importo ai fini della copertura quasi integrale per un anno dell'onere per gli interessi connessi al maggior debito, dando così luogo ad un modello di “autocopertura” (ancorché parziale) quale non è contemplato dall'ordinamento contabile e che peraltro ripropone i tradizionali problemi metodologici di affidabilità sul piano finanziario.

Sotto quest'ultimo profilo, infatti, merita di essere ricordato che il dibattito circa la piena sostenibilità degli effetti indiretti – seppur con sufficiente grado di automaticità – ha sempre riguardato anzitutto il profilo dell'allineamento sia temporale sia quantitativo con l'onere da coprire. Spesso ad essere incerto è lo stesso livello di automaticità di tali effetti e conseguentemente i relativi aspetti quantitativi, in quanto molto dipende dall'impatto della normativa sugli operatori interessati, tale da non essere sempre ragionevolmente quantificabile in modo affidabile. Nella fattispecie, i fattori da considerare sono numerosi e si riferiscono, ad esempio, al fatto che i fornitori potrebbero aver scontato presso il sistema bancario le loro fatture o potrebbero aver già corrisposto l'IVA se titolari di crediti da portare in compensazione o potrebbero in parte aver cessato l'attività o modificato ragione sociale: tutti elementi, questi (insieme naturalmente ad altri possibili in base all'andamento delle circostanze fiscalmente rilevanti), tali però da incidere potenzialmente sul maggior gettito IVA dedotto a copertura.

Si ricorda comunque che i mezzi di copertura debbono presentare gli stessi livelli di certezza degli oneri: in questo si sostanzia un preciso adempimento dell'obbligo di copertura.

Probabilmente, ad indiretta conferma del carattere problematico delle maggiori entrate in questione, non solo dal punto di vista metodologico, è stato inserito, nell'articolo 12, il comma 4, in base al quale, nelle more del monitoraggio di tali

maggiori entrate, viene disposto un accantonamento, per l'intero importo dell'onere delle spese rimodulabili delle missioni di spesa di ciascun Ministero, come clausola di salvaguardia, strutturata peraltro in modo generico, senza che si conosca *ex ante* quali delle varie disponibilità richiamate dall'apposito allegato saranno eventualmente utilizzate e quindi con quale composizione complessiva, dipendente comunque anche dall'entità dell'eventuale intervento: è infatti il Ministero dell'economia e delle finanze a provvedere al disaccantonamento ovvero alla riduzione necessari per assicurare la copertura. Lo stesso comma 5, in base al quale, conseguentemente, le amministrazioni possono proporre variazioni compensative, anche relative a missioni diverse, con la sola preclusione circa il divieto di dequalificazione della spesa, contribuisce a quella flessibilizzazione della gestione uno dei cui risvolti è rendere meno ricostruibile il quadro delle disponibilità di bilancio in essere.

Sempre sul piano metodologico va poi rilevato che il Governo, in riferimento alla maggiore spesa per interessi scaturente dalla differenza tra la componente passiva e quella attiva a decorrere dal 2014 connessa all'inizio delle restituzioni delle anticipazioni da parte dello Stato agli Enti locali, ha utilizzato una tecnica in base alla quale si è ritenuto di compensare solo l'impatto sul saldo netto da finanziare e non anche quello sugli altri saldi (sia pur calcolati con modalità diverse) in quanto, per questa seconda componente, i "tendenziali" sarebbero stati costruiti in modo da includere già i relativi effetti. Ciò induce ad una serie di riflessioni, tra cui una in particolare avente ad oggetto un'impostazione (peraltro non nuova) volta a confinare in qualche caso l'obbligo di copertura alla sola componente dei conti pubblici relativa alla contabilità finanziaria, quando invece l'evoluzione del sistema, come si evince peraltro dal nuovo testo dell'art. 81 Cost., è tale da introdurre il riferimento ai quadri di finanza pubblica e pone obblighi anche in termini di contabilità nazionale.

Sul piano ordinamentale meritano una riflessione anche i commi 9 e 10, in base ai quali, se dal monitoraggio dell'attuazione delle misure previste dal decreto ai fini del rispetto dell'obiettivo programmatico in termini di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, dovessero emergere scostamenti, il Ministero dell'economia e delle finanze, previa comunicazione al Parlamento, viene dotato di alcuni poteri, che vanno dalla rimodulazione delle spese autorizzate dal decreto in questione al blocco degli impegni e dei pagamenti nonché all'adozione di provvedimenti correttivi urgenti. La

norma, nella sua ampiezza, è di grande delicatezza dal punto di vista costituzionale (già in precedenza esaminato per altri versi) dell'equilibrio tra i poteri dello Stato. L'Esecutivo diventa in tal modo – tra l'altro direttamente per il tramite del Ministro dell'economia e delle finanze e non invece del Presidente del Consiglio dei ministri in base all'art. 95, primo comma, Cost. – il *dominus* della modulazione del nuovo debito e della stessa riconfigurazione dei saldi di finanza pubblica, con provvedimenti di rango sub-primario, se si eccettua la descritta possibilità di adottare provvedimenti correttivi d'urgenza intesi come decreti-legge (come è poi avvenuto con il richiamato decreto-legge n. 102). Da segnalare altresì la già descritta possibilità di autoriduzione della portata finanziaria del provvedimento, se per interventi correttivi si può intendere la riduzione della portata della legge, il che, se da un lato corrisponde ad un meccanismo di salvaguardia in astratto efficace, pone dubbi sotto il profilo della certezza della decisione assunta con la legge medesima e conseguentemente – anche per questo verso – dei rapporti che si instaurano tra Pubblica Amministrazione e platea degli interessati.

Quanto alle altre forme di copertura di cui all'art. 12, destinato a compensare nei vari esercizi i maggiori interessi conseguenti all'aumento di debito autorizzato, si fa ricorso a diverse soluzioni, tra cui anzitutto l'utilizzo dei fondi speciali mediante la riduzione di rubriche, come quella relativa al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, destinata funzionalmente a finanziare nuovi oneri ad elevato grado di inderogabilità, come gli interventi per gli ammortizzatori sociali, e quella relativa al Ministero degli affari esteri, che dovrebbe essere calibrata essenzialmente sugli oneri che nascono dagli impegni internazionali che lo Stato italiano prevede di assumere: infatti, la legge di contabilità assiste con un particolare regime di *favor* tale ultimo tipo di accantonamento tentando di impedirne un utilizzo difforme rispetto alle finalità precipue ed impedendone l'andata in economia allo scadere dell'esercizio (a condizione che il relativo disegno di legge di utilizzo sia stato presentato entro l'anno ed entri in vigore entro quello successivo). Si ricorre poi – per un importo pari all'87 per cento dell'onere a decorrere dal 2015 - a quelle riduzioni lineari delle dotazioni finanziarie disponibili nell'ambito delle spese rimodulabili delle missioni di spesa di ciascun Ministero, sulla cui problematicità, dal punto di vista sia del metodo che della sostenibilità, già sono state espresse in più sedi considerazioni critiche dalla Corte. In sintesi, si può rilevare che il continuo ricorso a tale forma di compensazione

richiederebbe ormai un'analisi sul limite al di là del quale l'offerta di servizi è messa in discussione da tali riduzioni, cui si sta ricorrendo ormai da qualche anno in attesa che altre forme di migliore gestione delle risorse producano effetti apprezzabili sui tre saldi. Si ricorda altresì che è stato già rilevato come riduzioni del tipo di quelle in esame possono essere assunte anche come concausa per il formarsi di quei debiti fuori bilancio alla soluzione del cui problema il decreto in esame inizia a far fronte. Lo stesso Governo, nella Nota di aggiornamento al DEF dello scorso settembre, ha fatto presente che "pur nella consapevolezza della necessità di proseguire su questa strada, è indispensabile tenere conto che le possibilità di operare nuovi risparmi di spesa nel comparto pubblico sono via via più limitate".

Andrebbe altresì dimostrata la effettiva comprimibilità dell'indennità di servizio all'estero del personale del Ministero degli affari esteri, utilizzata dalla lettera *c-quinquies* del comma 3 del medesimo art. 12 a copertura del totale degli oneri con una quota permanente. Non può non confermarsi inoltre che il continuo utilizzo dei fondi dell'otto per mille a coperture di necessità differenziate sta facendo assumere a tale forma di copertura una valenza strutturale tale da collocarla al di fuori delle motivazioni che indussero il Legislatore ad introdurre tale disciplina per le finalità previste: la tendenza volta a considerare tali disponibilità – di dimensioni variabili - come una fonte di copertura per le necessità più disparate, ma comunque di carattere talvolta permanente, non appare ispirata a prudenza. Si richiamano qui le considerazioni generali già espresse nel paragrafo 1.2.

Da ultimo va rilevato che il comma 11-*quater* dell'art. 6 prevede, modificando il precedente decreto-legge n. 95 del 2012, che sui dirigenti dello Stato grava l'onere di approntare un piano finanziario pluriennale per tutte le tipologie di spesa per le quali egli è competente e non solo per somministrazioni, forniture ed appalti, come era previsto nella previgente normativa richiamata. Come specificato nella Relazione tecnica, tale estensione dell'obbligo si rende necessaria per avviare nell'immediato, nelle more dell'adozione delle norme di riordino della disciplina della gestione del bilancio statale e senza dover attendere l'attuazione delle deleghe recate dalla legge di contabilità, la gestione delle spese mediante una programmazione dei pagamenti. Ciò dovrebbe consentire la sperimentazione del piano finanziario dei pagamenti su tutte le tipologie di spesa e, quindi, l'avvio di una completa programmazione dei flussi di cassa,

tenuto conto che in tal modo viene a realizzarsi compiutamente l'ampliamento della flessibilità di cassa e la rimodulabilità delle autorizzazioni di spesa pluriennale. Il risultato è quindi la garanzia di una maggiore tempestività dei pagamenti attraverso una più puntuale programmazione dei flussi di cassa.

Nel merito la Corte ha già espresso le proprie valutazioni, sottolineando, per esempio nella Relazione quadrimestrale maggio-agosto 2012, che le recenti tendenze legislative, di cui è emblematica la normativa di cui al richiamato decreto-legge n. 95 del 2012, si innestano coerentemente in un percorso di valorizzazione del bilancio di cassa, attuato peraltro in modo da allinearsi ad una tendenza consolidata a partire da qualche anno e volta ad accentuare i caratteri di flessibilità della gestione del bilancio. Qui si possono esprimere ulteriori valutazioni di tipo metodologico, per sottolineare come con uno strumento improprio come un emendamento ad un decreto-legge, riguardante peraltro altra materia, si vengano a modificare progressivamente parti importanti dell'ordinamento contabile facendo progredire sensibilmente il sistema verso un approdo cui la normativa avrebbe permesso di pervenire solo dopo una sperimentazione pluriennale su cui si sarebbe dovuto compiutamente esprimere il Parlamento. Il fatto di procedere, con la norma in esame, a definire il progetto della rivalutazione del bilancio di cassa nelle more del riordino della disciplina del bilancio statale e senza attendere l'attuazione di un'apposita delega - come ammette la Relazione tecnica - viene a configurare un modo di ridefinire la contabilità di Stato, per aspetti non irrilevanti, improntato ad una certa frammentarietà ed utilizzando strumenti impropri come un emendamento ad un decreto-legge. Il fatto che ciò avvenga al di fuori della sede propria, che è l'esercizio della apposita delega, fa sì che quest'ultima viene così a trovarsi progressivamente svuotata di parti essenziali del proprio contenuto. Si finisce altresì - nonostante la normativa vigente - con il prescindere necessariamente dagli esiti della sperimentazione, peraltro alterata dalle diverse normative nel frattempo intervenute.

**Legge 24 giugno 2013, n. 71, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015. Trasferimento di funzioni in materia di turismo e disposizioni sulla composizione del CIPE**

Si tratta di una misura d'urgenza molto articolata, riguardante interventi in numerosi settori rilevanti dal punto di vista ambientale nonché a favore delle popolazioni terremotate, per un complesso di risorse in termini di indebitamento netto, per il periodo 2013-2018, pari a circa 1,4 miliardi (di cui 1 miliardo a favore del terremoto dell'Abruzzo). Al testo iniziale sono stati approvati molti emendamenti di origine parlamentare.

L'art. 1 riguarda il riconoscimento dell'area di Piombino come area di crisi industriale. A tal fine è nominato un Commissario, che assicura la realizzazione degli interventi urgenti previsti avvalendosi delle risorse pubbliche disponibili a legislazione vigente. Vengono indicati nella norma limiti massimi di esclusione dal patto di stabilità interno per i pagamenti per l'effettuazione degli interventi a carico sia delle risorse statali erogate alla Regione e al Comune sia delle risorse di competenza diretta di tali enti, con la previsione della possibilità da parte del Commissario di innalzare tali limiti. La copertura dell'impatto sui saldi di finanza pubblica avviene con il ricorso al fondo per la attualizzazione dei contributi pluriennali.

L'articolo pone una serie di problemi. Anzitutto, va registrata la mancata dimostrazione della sostenibilità della clausola di neutralità in ordine all'operare del Commissario: in caso negativo, infatti, si creerebbe il presupposto per dover stanziare maggiori risorse nei bilanci futuri per far fronte agli oneri di funzionamento dell'ufficio. Quanto alle norme sul patto di stabilità interno, viene in rilievo la descritta possibilità che il Commissario possa innalzare i limiti di esclusione da tale Patto. In merito, il Governo ha fornito una interpretazione grazie alla quale l'utilizzo di tale possibilità è subordinata al reperimento di idonea copertura finanziaria, il che è stato parimenti assunto come presupposto per il parere favorevole della suddetta Commissione bilancio della Camera dei Deputati. Sul punto la soluzione cristallizzata poi nel testo normativo non appare soddisfacente, in quanto la possibilità di creare un onere aggiuntivo avverrebbe in via amministrativa senza la precostituzione di criteri idonei e senza essere

condizionata alla copertura, in assenza di un vincolo legislativo. Si ricorda che sul primo punto la giurisprudenza costituzionale va sempre più accentuando la riserva di legge in materia di coperture finanziarie come parametro di legittimità. Vero è anche che apparirebbe incongruo, sul piano istituzionale, il reperimento di una copertura con legge in riferimento ad un onere creato in sede amministrativa, per cui rimane la conclusione secondo cui la creazione dell'onere deve concretizzarsi a livello di norma primaria.

Va anche considerato poi che non è stato previsto neppure un limite massimo alla determinazione dell'onere stesso, il che potrebbe accentuare i problemi di copertura, oltre che rappresentare un modello legislativo globalmente non conferente nel momento in cui si prevede la possibilità di creare nuovi oneri praticamente senza limiti, ancorché di importo ragionevolmente limitato, tenuto conto della materia.

Quanto all'utilizzo del fondo per l'attualizzazione dei contributi pluriennali per la compensazione delle descritte operazioni di deroghe al patto di stabilità interno, come già rilevato nelle considerazioni generali iniziali, si tratta di una modalità di compensazione che, sebbene non risulti problematica dal punto di vista quantitativo e registri numerosi precedenti, tuttavia pone il problema di un uso di risorse di elevata qualità - si tratta di alimentare i limiti d'impegno - al di fuori delle finalità per cui esse erano state originariamente iscritte in bilancio. Tale fondo sembra, quindi, rappresentare sempre di più una sorta di riserva di copertura per interventi d'urgenza e non invece una possibilità di impostare una attività di spesa d'investimento che, per sua natura, riveste un carattere programmatico.

L'art. 2 proroga un'ordinanza del Presidente del Consiglio in tema di interventi ambientali riguardanti Palermo, prevedendo la nomina di un Commissario e l'apertura di una contabilità speciale. Gli oneri sono posti a carico delle risorse già stanziata dalla medesima ordinanza. Si rileva anche in questo caso - oltre all'ampliamento dell'utilizzo dello strumento delle contabilità speciali - una mancata quantificazione degli oneri, la cui generica coerenza con il quadro delle risorse in essere il Governo ha comunque assicurato in Parlamento, senza fornire però ragguagli sufficienti. Si incrementano peraltro gli obblighi informativi del Presidente della Regione siciliana, senza una idonea dimostrazione della plausibilità della relativa clausola di neutralità.

L'art. 3, in materia di emergenza ambientale nella Regione Campania, ~~proroga~~ un'ordinanza del Presidente del Consiglio in materia e pone lo stesso ordine di problemi, in quanto gli oneri non vengono quantificati, pur avendo, il Governo, assicurato la piena sostenibilità del quadro finanziario complessivo in essere, anche in riferimento ai nuovi obblighi informativi del Presidente della Regione Campania: ciò mette indirettamente in luce una metodologia di stima delle esigenze finanziarie che sembra in parte prescindere dalle necessità presenti all'atto della relativa deliberazione e comunque dalla sussistenza di sufficienti informazioni circa l'entità degli interventi da porre in essere, con il rischio di avviare azioni destinate probabilmente a non trovare un completamento, con pregiudizio in caso di interruzione dei servizi.

In più, l'art. 3 reca un comma finale (*3-quater*) che incrementa i costi complessivi del servizio la cui copertura integrale deve essere assicurata dalla TARES: considerate le generali condizioni della finanza comunale, ciò pone il problema della sostenibilità degli effetti della norma a carico dei bilanci interessati. Il Governo, nel confermare in linea generale che gli interventi di cui all'articolo rientrano nei "tendenziali" riferiti alla Regione Campania, in merito al comma *3-quater* ha ribadito che non si hanno effetti negativi sulla finanza pubblica, il che non esclude quindi un innalzamento, ove possibile, delle aliquote della tassa in questione.

In riferimento all'art. 5, in materia di semplificazioni per la realizzazione di EXPO 2015, si segnala il comma *1-ter*, introdotto con un emendamento parlamentare, grazie al quale si può istituire un Fondo economale per il pagamento delle spese contrattuali per le quali non è possibile disporre tramite ordinativi di pagamento nella forma ordinaria con obbligo di rendicontazione. Sebbene non sia da sottovalutare il fatto che i tempi dell'opera complessiva possono indurre a ricorrere a modalità semplificate ed accelerate, non si può tuttavia non rilevare, come è accaduto in analoghe occasioni, che il sistema delle procedure che presiedono alla gestione delle risorse pubbliche continua in tal modo - con normative speciali e semplificatorie - a perdere la propria organicità, per assumere conformazioni frammentate e comunque slegate da un quadro unitario e coerente. Ciò va valutato anche sotto il profilo della migliore garanzia circa il soddisfacimento delle esigenze legate alla trasparenza, da un lato, e alle effettive possibilità di controllo, dall'altro.

Problemi più delicati pone l'art. 6-*sexies*, che prevede la possibilità di procedere ad assunzioni, sempre in riferimento alla gestione degli eventi calamitosi relativi alla Regione Emilia-Romagna, senza un'indicazione nella norma dell'ammontare dell'onere, neanche in via previsionale, e con una copertura generica sui fondi per la ricostruzione. Durante l'esame parlamentare il Governo ha garantito la congruità degli stanziamenti in essere. Si tratta di una tecnica di assolvimento degli obblighi di copertura che non può essere considerata rispettosa della legge di contabilità e della esigenza di un corretto assolvimento dell'obbligo di copertura, come ha più volte ribadito anche la giurisprudenza costituzionale nel fissare i criteri della credibilità e della sufficiente sicurezza - *inter alia* - ai fini di un positivo giudizio di legittimità: oltretutto, la mancata quantificazione dell'onere può rendere problematica la copertura, che insiste su fondi di entità variabile a fronte di oneri certi e probabilmente crescenti nel tempo. Si tratta peraltro di una tecnica di legislazione dovuta ad emendamenti approvati nel corso dell'*iter* di conversione e che si configura, di fatto, come una sorta di "delega" agli organi preposti alla gestione, cui vengono messi a disposizione fondi in vista di obiettivi mutevoli senza una quantificazione degli effetti, in norma primaria, neanche con una approssimazione ragionata, almeno di quegli oneri di carattere permanente. Ciò contribuisce anche ad indebolire, tra l'altro, il quadro dei controlli e a rendere poco chiari i riferimenti, perpetuando un approccio che denota una scarsa capacità di programmazione.

Analoghe considerazioni vanno svolte per l'art. 6-*septies*, che, nel prorogare il finanziamento agevolato per il pagamento dei tributi e contributi a favore dei titolari di reddito d'impresa e di lavoro autonomo che hanno subito danni, per includere anche i versamenti dovuti dal 1° luglio al 15 novembre, comporta, sulla base delle stime ufficiali rese dal Governo in Parlamento, un ammontare potenziale di nuovi finanziamenti per circa 950 milioni di euro; per quanto riguarda la modulazione dell'onere per interessi a carico dello Stato, sempre secondo le stime del Governo, si fa rinvio alle intese tra Cassa Depositi e Prestiti e ABI in ordine alla garanzia del non superamento degli stanziamenti all'uopo in essere a legislazione vigente. Ciò induce a rilevare che un tale limite non risulta previsto da una norma e quindi il risultato è che, da un lato, si crea un onere, dall'altro si demanda ad una circostanza esterna di natura contrattuale la relativa quantificazione e la sostenibilità degli interventi con i fondi in

essere, senza una previa dimostrazione della capienza di questi ultimi, con conseguente aleatorietà del conseguimento della finalità perseguita dal Legislatore.

La copertura del rifinanziamento della ricostruzione privata nei Comuni interessati dal sisma in Abruzzo, la cui spesa è stata quantificata in cifra fissa dall'art. 7-bis, è posta a carico dell'incremento dell'imposta fissa di bollo. Per la stima del gettito – secondo valutazioni ufficiali – si sono assunti come base i versamenti del 2012 e si sono esclusi in via prudenziale quelli effettuati dagli intermediari finanziari. Una tecnica legislativa prudente avrebbe dovuto indurre ad una formulazione della norma tale da prevedere – oltre all'incremento in cifra fissa - anche la elevabilità dell'imposta fino a concorrenza dell'importo (naturalmente tenendo conto delle elasticità delle variabili interessate). L'art. 7-ter presenta invece maggiori profili di criticità, in quanto con esso si autorizza il finanziamento degli investimenti relativi alla rete infrastrutturale ferroviaria per gli anni 2015-2024 con copertura sul fondo speciale di parte capitale: come segnalato durante il dibattito parlamentare, ciò comporta un irrigidimento della spesa in conto capitale, le cui corrispondenti quote di fondo speciale presentano, per gli anni successivi al triennio iniziale, un profilo più debole di quanto non accada invece per le corrispondenti quote di parte corrente, essendo caratterizzate da accentuata flessibilità. Una tale caratteristica trova una indiretta conferma nella possibilità prevista dall'ordinamento contabile di modulare le quote di spesa di investimento con la tabella E della legge di stabilità anche in riferimento agli esercizi compresi nello stesso triennio iniziale della singola legge di spesa, proprio per garantire quella flessibilità degli stanziamenti tale da consentire (anche) la coerenza del risultato della sessione di bilancio con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica. E' questo peraltro uno dei motivi per cui solo con grande parsimonia sono stati autorizzati utilizzi del fondo speciale di parte capitale su scala ultrannuale, mentre per gli oneri correnti ciò è avvenuto con maggiore frequenza proprio per la maggiore rigidità media di tale tipo di onere e per il fatto dunque che è del tutto ragionevole assumerne un carattere ultratriennale.

In merito poi all'art. 8, riguardante la prosecuzione delle attività di rimozione delle macerie causate dal sisma del 2009 in Abruzzo, si segnalano anomalie sul piano del rispetto dell'ordinamento contabile. Per quanto concerne il comma 6, che reca la copertura delle spese per la suddetta rimozione, dalla Relazione tecnica non si evincono

i criteri per la quantificazione della spesa né trova una conferma, sul piano della formulazione della norma, la tesi del Governo secondo cui l'onere ivi indicato e da intendersi come limite massimo di spesa. Si segnala infine l'ultimo periodo del comma 3, in base al quale gli Uffici speciali aggiudicano contratti pubblici mediante procedura negoziata, senza previa pubblicazione di un bando di gara: valgono al riguardo le considerazioni già esposte sulla progressiva disorganicità del sistema di intervento.

**Legge 27 giugno 2013, n. 77, ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011**

La legge costituisce un caso non frequente di una iniziativa legislativa parlamentare di ratifica ed esecuzione di una Convenzione internazionale, nella fattispecie del Consiglio d'Europa, sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e contro la violenza domestica. In assenza di Relazione tecnica e di una norma che affronti i risvolti finanziari della iniziativa, se non in riferimento alla non onerosità delle sole misure amministrative necessarie all'attuazione e all'esecuzione delle Convenzione (condizione - quest'ultima - apposta nel corso della prima lettura presso la Camera dei Deputati), va rilevato che la decisione di limitare il vincolo di non onerosità solo ai descritti aspetti amministrativi sembrerebbe derivare, in base al dibattito svoltosi in prima lettura, dal presupposto in base al quale numerose norme di cui alla Convenzione rivestirebbero carattere programmatico e dovranno trovare dunque attuazione progressiva previa adozione di apposite iniziative legislative, sede nella quale si affronterebbero i problemi di carattere finanziari. In tal senso è stato fornito il prescritto parere da parte della Commissione bilancio della Camera dei Deputati.

Il Governo ha invece espresso una posizione favorevole all'ipotesi di inserire una clausola generale di invarianza finanziaria, non limitata dunque ai soli profili derivanti dall'attuazione amministrativa della Convenzione, partendo dall'assunto per cui nel testo di riferimento vi sarebbero norme che creerebbero diritti soggettivi al risarcimento in caso di subita violenza, come l'art. 30, comma 2, ma non escludendo però di accedere alla tesi del rinvio alla legislazione attuativa successiva. La clausola rimane però - nel testo della legge - limitata ai soli aspetti amministrativi.

Vale la pena di far presente che, in seconda lettura presso il Senato della Repubblica, il parere favorevole della Commissione bilancio sul testo approvato in prima lettura si basa su un'ipotesi ancora meno chiara, facendosi riferimento genericamente ai provvedimenti esecutivi della Convenzione quale sede per stanziare, ove necessario, le risorse finanziarie adeguate a garantire il puntuale rispetto degli impegni contenuti nella Convenzione medesima.

Il complessivo dibattito, riassunto nei termini esposti, induce a riflessioni di due ordini. Da un lato, vi è da registrare la difficoltà, che si verifica di tanto in tanto, di "calare" nel sistema ordinamentale che caratterizza la contabilità di Stato del nostro Paese, soprattutto in riferimento al combinato disposto tra terzo e quarto comma dell'art. 81 Cost. ancora in vigore, le conseguenze finanziarie di atti ed impegni di natura internazionale che sembrano rispondere ad una logica di accentuata delegificazione in ordine ai relativi profili attuativi. Dall'altro, va ribadita la necessità di corrispondere all'esigenza di adottare comunque, nei casi incerti, un atteggiamento prudente come quello evidenziato dal Governo nella fattispecie, nel senso di non omettere la previsione nel testo di una clausola di invarianza generale, tale da costituire un valido deterrente nei confronti di eventuali automatismi con valenza finanziaria: ciò anche tenendo conto del possibile contenzioso che si potrebbe sviluppare in materia.

**Legge 18 luglio 2013, n. 85, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 maggio 2013, n. 54, recante interventi urgenti in tema di sospensione dell'imposta municipale propria, di rifinanziamento di ammortizzatori sociali in deroga, di proroga in materia di lavoro a tempo determinato presso le pubbliche amministrazioni e di eliminazione degli stipendi dei parlamentari membri del Governo**

Si tratta di una misura d'urgenza volta ad affrontare i tre argomenti della sospensione del versamento della prima rata IMU, con annessa clausola di salvaguardia; dell'incumulabilità per i membri del Governo tra indennità parlamentare e indennità di carica e, infine, dell'incremento delle risorse a disposizione per gli ammortizzatori sociali per sostenere il reddito di quanti possono accedere alla cassa integrazione in quanto usciti dal mercato del lavoro. In termini di contabilità nazionale sono stati stanziati, nel 2013, 370 milioni.

Più in particolare, sempre in riferimento all'indebitamento netto, per il 2013 le coperture - derivanti per il 70 per cento circa dalle risorse provenienti dalla riduzione del fondo per gli sgravi contributivi per la contrattazione di secondo livello - vanno a finanziare oneri consistenti, in larga parte, come anticipato, nel rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga. Per gli anni successivi le minori spese (riduzione dei fondi per il partenariato e la cooperazione con la Libia nonché del Fondo di sviluppo e coesione) determinano un effetto finale positivo netto.

Secondo le stime ufficiali, l'impatto nel triennio sui tre saldi è nullo, sostanzialmente, per il 2013, mentre è positivo per il 2014 e 2015, in termini di contabilità economica. E' disponibile anche l'analisi per sottosettore, che appare però poco significativa per il fatto che la natura del provvedimento assegna un ruolo preponderante agli enti di previdenza.

Al decreto-legge originario sono stati approvati alcuni emendamenti durante l'iter parlamentare. Il Governo ha correttamente fornito l'aggiornamento della Relazione tecnica nel passaggio dalla prima alla seconda lettura, nonché una soddisfacente documentazione aggiuntiva.

Venendo al dettaglio, per l'art. 1, riguardante l'IMU, si prevede con il comma 1 che la sospensione della prima rata 2013 operi nelle more di una complessiva riforma della disciplina dell'imposizione fiscale sul patrimonio immobiliare, da realizzare sulla base di una serie di principi. Allo scopo di garantire per intanto a tali enti la liquidità necessaria a compensare i minori introiti conseguenti alla sospensione del versamento della rata, prevista per giugno, il comma 2 dispone un temporaneo innalzamento dei limiti massimi di ricorso alle anticipazioni per i Comuni sino alla data del 30 settembre 2013: ciò in quanto in base alla disciplina vigente viene attribuito ai Comuni l'intero gettito IMU, ad esclusione di quello derivante dagli immobili ad uso produttivo, che rimane invece destinato allo Stato. Il comma 3 dispone che gli oneri per interessi conseguenti all'utilizzo delle maggiori anticipazioni di tesoreria vengano rimborsati a ciascun Comune dal Ministero dell'interno. Il comma 4 dispone in ordine alla copertura finanziaria degli oneri relativi agli interessi per le anticipazioni, utilizzando i risparmi derivanti dalla predetta incumulabilità, il fondo speciale e il fondo per interventi strutturali di politica economica.

Perdura poi l'orientamento del Governo – già più volte segnalato con accenti critici – di non tener conto degli effetti di tali anticipazioni sui saldi ai fini della relativa compensazione, limitata infatti ai soli interessi.

L'articolo 2 dispone poi che la riforma della disciplina dell'imposizione fiscale sul patrimonio immobiliare di cui all'articolo 1 sarà attuata nel rispetto degli obiettivi programmatici primari indicati nel DEF 2013, come risultante dalle relative risoluzioni parlamentari e, in ogni caso, in coerenza con gli impegni assunti in ambito europeo. In assenza della riforma entro il 31 agosto continua ad applicarsi la disciplina vigente e il termine del versamento della prima rata è fissato al 16 settembre. Si ricorda che in materia è intervenuto poi il decreto-legge n. 102 del 2013, in corso di conversione (già richiamato per altri versi), che, tra l'altro, ha soppresso la rata IMU in esame.

In ordine ai riflessi finanziari della sospensione, si è posta, tra l'altro, la questione dell'attendibilità della previsione di un tasso d'interesse del 3 per cento in termini di costo dell'anticipazione concessa: il Governo ha fatto sapere che l'onere è stato stimato in via prudenziale, in quanto è da ritenersi superiore alle effettive necessità essendosi ipotizzato, nella Relazione tecnica, che l'intera platea dei Comuni ricorra al limite massimo di anticipazione, mentre è verosimile ritenere che nella realtà ciò avvenga solo per un numero inferiore di enti, in quanto non tutti faranno richiesta di dette anticipazioni.

Merita poi una segnalazione il complesso delle disposizioni di cui all'art. 4, che – in riferimento al comma 1 - dispone una serie di rifinanziamenti in materia di ammortizzatori sociali, stabiliti in cifra fissa. Il quadro delle coperture non sembra presentare incertezze, attingendosi al ricavato non riassegnato derivante da sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato ovvero utilizzando fondi di parte capitale, come quello per la coesione e lo sviluppo ovvero quelli relativi al trattato con la Libia, questi ultimi rimasti parzialmente inutilizzati a seguito degli eventi rivoluzionari del 2011. Circa il problema della dequalificazione della spesa, il Governo ha sostenuto che ciò è già accaduto, in particolare per oneri connessi ad ammortizzatori sociali.

Ragionevole appare la clausola di neutralità di cui al comma 2, che prevede la definizione da parte dell'INPS di criteri per la concessione degli ammortizzatori in

deroga e la verifica dei relativi andamenti di spesa. Il comma 3 proroga il ~~mantenimento~~ nel conto residui degli stanziamenti per i contratti di solidarietà, ~~mantenimento~~ ~~Non è la~~ destinazione, e il comma 3-bis ne dispone correttamente la copertura per compensare l'impatto sui saldi di cassa: a tale ultimo riguardo il Governo ha sostenuto che non v'è bisogno di una copertura supplementare in quanto gli effetti sono stati già previsti inizialmente all'atto dell'adozione del decreto. La norma di copertura, formalizzata durante l'esame parlamentare, si porrebbe quindi solo come un'esplicitazione di un effetto già scontato: si rileva a tal riguardo che è da apprezzare la decisione del Parlamento intesa a rendere trasparente l'operazione sul piano normativo, anche se rimane l'anomalia di una copertura formale di un onere già scontato a legislazione vigente, il che a sua volta conferma una tendenza a costruire i "tendenziali" senza la dovuta chiarezza, tema, questo, su cui già sono state svolte considerazioni critiche.

Da segnalare il comma 4-bis, aggiunto in prima lettura dalla Camera dei Deputati, volto a consentire la proroga fino al 31 luglio 2014 dei contratti a tempo determinato del personale educativo e scolastico degli asili nido e nelle scuole d'infanzia, nell'ambito delle possibilità finanziarie consentite dai singoli bilanci e in ogni caso nel rispetto dei vincoli stabiliti dal patto di stabilità interno nonché dalla normativa in vigore in materia di contenimento della spesa complessiva per il personale negli Enti locali.

Da far presente, infine, che con il comma 5 si prorogano al 31 dicembre 2013 i contratti di lavoro a tempo determinato di 632 unità in servizio presso gli uffici per l'immigrazione, il cui onere è in dettaglio quantificato dalla Relazione tecnica e la cui copertura è posta a carico del fondo di rotazione per la solidarietà delle vittime dei reati di tipo mafioso. E' stato posto il problema se alla norma dovesse essere aggiunta una clausola di salvaguardia: il quesito, che può avere una fondatezza sulla base della lettera della legge di contabilità, va comunque inquadrato nel contesto della norma stessa, che concerne – come riportato – un numero ristretto di soggetti per un periodo parimenti limitato ed i cui oneri sono stati calcolati con un sufficiente grado di dettaglio. Va da ultimo segnalato che il Governo ha giustificato la mancata registrazione, nell'allegato riassuntivo, degli effetti della norma in quanto, consistendo la copertura nella riassegnazione di risorse del fondo prima citato, accertate a consuntivo al termine di ogni esercizio finanziario, gli effetti saranno scontati al momento del versamento in entrata delle risorse del citato fondo. Non appare chiaro al riguardo come sia garantita la

coincidenza per esercizio dell'onere, da un lato, e della riassegnazione delle risorse di copertura, dall'altro, almeno per ciò che concerne la contabilità finanziaria.

**Legge 19 luglio 2013, n. 88, ratifica ed esecuzione della Convenzione tra la Repubblica italiana e la Repubblica di San Marino per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le frodi fiscali, con Protocollo aggiuntivo, fatta a Roma il 21 marzo 2002, e del relativo Protocollo di modifica, fatto a Roma il 13 giugno 2012**

La legge autorizza la ratifica della Convenzione tra la Repubblica italiana e la Repubblica di San Marino stipulata a Roma il 21 marzo 2002, con Protocollo aggiuntivo. La Convenzione è volta ad evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e a prevenire le evasioni fiscali. Il disegno di legge è corredato di Relazione tecnica. Numerose sono le norme con risvolti finanziari. Si possono qui segnalare, tra gli altri, l'articolo 7 della Convenzione, in base al quale gli utili di un'impresa di uno Stato contraente sono imponibili soltanto in detto Stato e per il quale appare non sufficientemente supportata l'ipotesi adottata circa la quota di reddito imponibile, pari al 20 per cento, che rientrerebbe nel campo di applicazione della nuova disciplina, nonché l'articolo 13 (in materia, tra l'altro, di utili da capitale che, per effetto dell'introduzione delle nuove disposizioni convenzionali, non potranno essere più assoggettati a tassazione in Italia), a proposito del quale sembrerebbero parimenti mancare elementi sufficienti – come attestato anche dal dibattito in prima lettura presso la Camera dei Deputati - ad attestare il carattere prudentiale dell'ipotesi formulata dalla Relazione tecnica, che quantifica l'incidenza delle plusvalenze sull'ammontare complessivo degli utili di capitale nella misura del 25 per cento: tale percentuale, tenuto conto dell'elevata variabilità nel tempo dei flussi in oggetto, dovrebbe essere definita considerando anche i flussi rilevati nelle precedenti annualità.

Si può segnalare infine l'articolo 22, che, nello stabilire che ai redditi non espressamente trattati nella Convenzione si applica il principio della tassazione esclusiva nello Stato di residenza del soggetto che ha prodotto il reddito, comporta, in base alla Relazione tecnica, una diminuzione di gettito significativa con riguardo alle prestazioni di lavoro autonomo occasionale rese da soggetti residenti in San Marino: la segnalazione trae fondamento dal fatto che non sono stati forniti elementi di valutazione in dettaglio delle ipotesi e dei dati sottostanti la stima degli effetti di minore entrata.

Proprio la insufficiente chiarezza sui complessivi e potenziali effetti finanziari della Convenzione, quale emerge dai lavori parlamentari, non appare giustificare però la conclusione, tratta nella medesima sede, secondo la quale, pur essendo l'autorizzazione onerosa formulata in termini di previsione di spesa, non è stato ritenuto necessario prevedere un'apposita clausola di salvaguardia. Ciò "atteso che, trattandosi di minori entrate, l'eventuale disallineamento tra gli oneri previsti e quelli effettivi, essendo verificabile solo a consuntivo, renderebbe automaticamente inefficace qualsiasi clausola" di tal genere. La Corte ha già avuto modo di far presente le proprie perplessità in ordine a tale orientamento del Legislatore, per le ragioni da ultimo illustrate nella precedente Relazione quadrimestrale riferita al periodo gennaio-aprile 2013 e in precedenza in riferimento al decreto-legge n. 63 (cd. "ecobonus"), quando si è avuto modo di ricordare che si tratta di una decisione che è difficile da condividere, in quanto, nel caso di disallineamento tra oneri e coperture, il sistema non dispone - senza una clausola di salvaguardia - di un meccanismo che permetta in via automatica il recupero della differenza, sia pur nell'esercizio successivo adottando il criterio della competenza, quando si tratti di imposte dirette. Ciò vale, a maggior ragione, quando le minori entrate presentano un carattere permanente, come accade nella fattispecie, caso nel quale proprio l'esistenza di un meccanismo di compensazione di riserva può fungere da garanzia circa la possibilità di "chiudere" l'eventuale divergenza tra oneri e coperture nel tempo, attesa anche la stessa possibilità che si verificano, per esempio, comportamenti elusivi.

**Legge 3 agosto 2013, n. 89, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, recante nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale**

Si tratta della terza misura d'urgenza emanata per far fronte all'emergenza ambientale ed occupazionale dello stabilimento Ilva di Taranto e delle aziende con le medesime caratteristiche e gli stessi problemi ambientali ed occupazionali. Con il provvedimento il Governo ha introdotto modifiche significative alla legislazione in essere.

Si prevede, con l'art. 1, la possibilità di ricorrere al commissariamento per ogni fattispecie di impresa di interesse strategico con esigenze concomitanti di tutela della

salute, dell'ambiente e del lavoro. Con il comma 1-*bis* sono stati introdotte, in sede parlamentare, la procedura di commissariamento, previo parere delle Commissioni parlamentari, in caso di inosservanza delle prescrizioni contenute nell'AIA (autorizzazione integrata ambientale), e la competenza dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), con il supporto delle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente (ARPA), a rilevare l'inosservanza delle suddette.

Con l'articolo 2-*bis*, sempre introdotto in sede parlamentare, si prevede altresì un contributo di 90.000 euro in favore del personale dell'ISPRA, con copertura sul Fondo per esigenze di tutela ambientale, e con l'articolo 2-*ter*, ugualmente approvato durante l'*iter* di conversione, si escludono gli interventi di risanamento e riqualificazione del territorio della città di Taranto di cui al precedente decreto-legge n. 129 del 2012, per 41,3 milioni di euro per il biennio 2013-2014, dal Patto di stabilità interno per la Regione Puglia.

Nonostante la limitatezza della portata del provvedimento, ciò nondimeno si offre la possibilità di alcuni rilievi. Non appare affrontato il problema della sostenibilità finanziaria (e quindi anche amministrativa) delle funzioni previste dall'art. 1, comma 1-*bis* già citato, almeno in riferimento al supporto delle Agenzie regionali e provinciali, nonché dal comma 13-*bis* del medesimo articolo, in merito alla relazione semestrale da parte del Ministero dell'ambiente sullo stato dei controlli ambientali. In riferimento al comma 3 dell'art. 2-*quater*, in base al quale la Regione e gli Enti locali interessati possono partecipare con il Commissario straordinario alla promozione di iniziative (specificate nella norma) in materia ambientale, la clausola di invarianza prevista non appare supportata da una verifica di sostenibilità. Come sottolineato poi dal parere della Commissione bilancio del Senato della Repubblica, le richiamate risorse di cui alla copertura dell'art.2-*bis* configurano ancora una volta l'utilizzo di mezzi di parte capitale per finalità correnti, mentre, circa la compensazione della richiamata possibilità di "sfiorare" i limiti del Patto di stabilità interno prevista dall'art.2-*ter*, si continua ad utilizzare il fondo per la compensazione degli effetti finanziari conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali, al di fuori di una ragionevole programmazione delle finalità che sono state alla base della quantificazione delle relative disponibilità, come segnalato nel par. 1.2, relativo alle considerazioni generali.

**Legge 3 agosto 2013, n. 90, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, recante disposizioni urgenti per il recepimento della Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia per la definizione delle procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea, nonché altre disposizioni in materia di coesione sociale**

Il decreto-legge è volto essenzialmente a recepire delle direttive comunitarie in materia di prestazioni energetiche nell'edilizia e a rifinanziare la cassa integrazione in deroga.

Più nello specifico, a parte l'esigenza urgente del recepimento della direttiva n. 31 del 2010 sulla prestazione energetica nell'edilizia, per la quale l'Italia si trova in corso di procedura di infrazione, il che giustifica il ricorso alla decretazione d'urgenza, intento del provvedimento è di intervenire su un complesso di agevolazioni relative alle detrazioni d'imposta per le spese connesse ad interventi di riqualificazione energetica degli edifici. Altra finalità del decreto-legge è quella di attivare misure di sostegno all'economia quali le detrazioni per l'acquisto di mobili a seguito di ristrutturazioni e di rivedere una serie di agevolazioni IVA in comparti quali le pubblicazioni editoriali. Infine, è previsto un intervento per incrementare il Fondo sociale per l'occupazione e la formazione ai fini del rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga.

Dal punto di vista delle coperture sono essenzialmente alcune maggiori entrate a fornire le risorse, in particolare mediante l'abolizione delle agevolazioni IVA nel settore dell'editoria e l'incremento dell'IVA nella somministrazione delle bevande ed alimenti tramite distributori automatici. Le minori spese, di importo più limitato, sono concentrate nella riduzione dei già descritti finanziamenti alla Libia e nel ricorso al fondo speciale nonché alle risorse di cui all'otto per mille.

Complessivamente la citata Nota di aggiornamento, nello stimare l'impatto sul PIL e sulle relative componenti dei numerosi provvedimenti adottati e qui esaminati (ad eccezione del decreto-legge 102 dell'agosto 2013) stima un impatto positivo sul PIL dello 0,1 per cento annuo a partire dal 2103 (derivante anche da un incremento degli investimenti per lo 0,6 per cento), su cui pesa quasi esclusivamente il sistema di incentivi per il risparmio energetico e per le ristrutturazioni edilizie di cui al decreto in esame.

Il testo convertito si differenzia da quello originario per i numerosi emendamenti approvati nel corso dell'*iter* parlamentare.

In termini di contabilità finanziaria la clausola di copertura di cui all'art. 21 comporta oneri pari a 47,8 milioni per il 2013, 274 milioni per il 2014, 379,7 milioni per il 2015, 265 milioni per il 2016 e 262 milioni per ciascuno degli anni 2017-2023. E' previsto anche un onere di 413 milioni per il 2024, per la ricostituzione del Fondo per gli aiuti alla Libia.

Il Governo ha fornito le relazioni tecniche in riferimento, oltre che al testo iniziale, alle varie letture parlamentari, anche se non contestualmente all'esame dei singoli emendamenti. Nel complesso, l'apparato documentativo, ragionevolmente esaustivo, esprime valutazioni quantitative che si pongono in linea con i precedenti, anche più recenti, e che risultano improntate ad un carattere prudenziale. Emergono tuttavia due questioni metodologiche di rilievo, per quanto attiene i profili finanziari.

La prima riguarda il fatto che, come già accennato nella illustrazione delle modalità di compensazione degli oneri, risultano conteggiati nel prospetto di copertura gli effetti indiretti in termini di maggior gettito derivanti dalle agevolazioni contestualmente decise (nel caso dell'art. 14, per esempio, riferito alle detrazioni fiscali per interventi di efficienza energetica, è stato stimato un effetto indotto pari ad  $\frac{1}{4}$  circa dell'onere diretto, ma la tecnica è stata utilizzata anche per l'art. 16, in tema di proroga di detrazioni fiscali per interventi di ristrutturazione edilizia ed acquisto di mobili). Nel rinviare a quanto più compiutamente prima rilevato a proposito del decreto-legge n. 35, non rimane che ribadire che una tale metodologia di copertura continua a presentare elementi di problematicità, che ancora attendono una sistemazione definitiva anche sul piano delle stesse prassi. Oltretutto, nel caso di specie va osservato che il ricorso a tale fonte di copertura ha trovato realizzazione - come appare ragionevole alla luce delle dimensioni finanziarie complessive del decreto - al di fuori di una ridefinizione del quadro macroeconomico e senza la esplicitazione quindi delle possibili retroazioni, il che rende ancor più improprio l'uso di tale tecnica di copertura, in quanto solo con la predetta ridefinizione del quadro "macro" è possibile mettere a fuoco le interrelazioni tra economia e finanza pubblica a seguito di un'innovazione legislativa. In assenza di una tale operazione occorre evitare il pericolo, come già rilevato, che la deduzione in copertura di effetti indiretti non si risolva in una sottovalutazione dell'onere.

Peraltro, sul piano metodologico, la stessa stima del cd. "peso morto" (ossia del fenomeno in base al quale una parte di attività sarebbe stata posta in essere anche senza l'agevolazione, il che determina minori entrate rispetto alla legislazione vigente), necessaria in presenza di una variazione del quadro di agevolazioni comunque già esistenti, quale è il caso di specie, non sempre risulta possibile con l'affidabilità richiesta nelle tecniche di copertura. Ai fini del calcolo degli effetti indiretti rimane poi sempre da risolvere la questione di una attendibile quantificazione delle relative dimensioni, considerati per esempio, i possibili fenomeni di elusione, come nella fattispecie.

L'altra questione metodologica da sottolineare e che peraltro è stata fatta oggetto già di una segnalazione nell'ultima Relazione quadrimestrale (gennaio-aprile 2013), riguarda l'assenza della clausola di salvaguardia quando l'onere consiste in minori entrate, come per le agevolazioni fiscali in discussione. Per di più nella fattispecie si tratta di importi che non possono essere considerati del tutto di portata modesta. Anche se le agevolazioni in parola sono delimitate temporalmente, i relativi effetti sono però diluiti nel tempo per il descritto meccanismo delle detrazioni pluriennali, sicché, in assenza di una clausola di salvaguardia, non si ha la garanzia, almeno *ex ante*, di un meccanismo di riallineamento delle coperture agli oneri in caso di divergenza. Si ricorda che la legge di contabilità, dando attuazione diretta alla normativa costituzionale in materia, è intesa proprio a preordinare un vincolo in sede di approvazione delle norme tale da consentire al sistema di rimediare in via effettiva ed automatica sia ad un errore di previsione sia ad effetti, ancorché non preventivabili, ma comunque peggiori a carico della finanza pubblica rispetto a quanto scontato all'atto dell'approvazione della norma stessa. Al momento, dunque, continuano a non apparire chiare le motivazioni della incerta applicazione della legge di contabilità per un aspetto non marginale, che attiene ad uno dei motivi che hanno percorso diacronicamente le varie riforme della legge di contabilità a partire dalla citata legge n. 468 del 1978, ossia favorire meccanismi automatici ed effettivi che consentano, senza reintervenire con una decisione discrezionale, di mantenere allineate coperture ed oneri.

Merita peraltro di essere altresì ribadito che, in linea più generale, la clausola di salvaguardia è prevista dalla legge di contabilità in diretta attuazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto norma di chiusura ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di

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 <sup>atto avente</sup> forza di legge.

Va però rilevato che la *ratio* dell'istituto dei fondi speciali, come <sup>confermato</sup> 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'Agencia 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-

*bis*), alla stabilizzazione associati in partecipazione con apporto di lavoro, con un effetto di minori entrate di 6 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014 e 2015 in connessione al venir meno degli obblighi pregressi in materia di versamenti contributivi - va rilevato che gli oneri risultano inclusi nella clausola di copertura. Per la parte in cui quest'ultima prevede complessivamente un incremento (rispetto al testo iniziale del decreto-legge) della riduzione del Fondo per il pagamento dei canoni di locazione degli immobili conferiti dallo Stato ad uno o più fondi immobiliari, la Relazione tecnica aggiornata fa presente che i maggiori oneri di 7 milioni derivanti dalle due norme citate risulterebbero carenti di copertura finanziaria in quanto la riduzione del Fondo da ultimo citato potrebbe incidere sulla realizzazione della connessa operazione di dismissioni immobiliari, per la parte relativa al conferimento di immobili in uso ad uffici statali. Quest'ultima operazione sarebbe già scontata nei "tendenziali" di finanza pubblica e in relazione ad essa sarebbe stata prevista a legislazione vigente una riduzione del debito e della conseguente spesa per interessi passivi. Inoltre, il fondo risulterebbe già parzialmente utilizzato negli anni 2013 e 2014 (si ricorda che l'art. 7-*bis* ha impatto per il 2014 e 2015) nel limite che consente di conseguire il risparmio per interessi considerato nelle previsioni di finanza pubblica. Sempre secondo la Relazione tecnica aggiornata, la norma apparirebbe dunque suscettibile di determinare oneri, connessi alla mancata riduzione dei predetti interessi passivi, che andrebbero quantificati e coperti; inoltre, ulteriori riduzioni del fondo, già peraltro utilizzato per provvedimenti adottati successivamente alla sua istituzione, renderebbero più complesso il raggiungimento dell'obiettivo di abbattimento del debito e il conseguimento del percorso di riduzione del rapporto debito pubblico/prodotto interno lordo.

Al riguardo, anche se va stigmatizzata l'approvazione dell'art. 7-*bis* senza una previa Relazione tecnica che ne abbia certificate le conseguenze finanziarie, merita di essere rilevato che l'incremento dell'utilizzo del fondo a seguito degli emendamenti approvati è pari a 6,15 milioni di euro rispetto agli 84,9 milioni già utilizzati dal testo iniziale del decreto per il 2013. Per il 2014 l'incremento è pari a 7,15 milioni rispetto ai 202 milioni di cui al medesimo testo iniziale, l'unica vera differenza consistendo nel fatto che la legge prevede, rispetto al decreto-legge iniziale, un onere di 6 milioni a regime a partire dal 2015. Data la esiguità del nuovo onere rispetto agli utilizzi che ne ha proposto il decreto nella sua formulazione iniziale, appare problematico aderire alla

tesi del Governo secondo cui il descritto maggior onere comprometterebbe gli obiettivi di debito e di spesa per interessi fissati nei documenti programmatici. Si ricorda che nel cennato parere della Commissione bilancio della Camera dei Deputati tale ipotesi è stata ritenuta “del tutto residuale” e “ che, ove anche si realizzasse, determinerebbe effetti finanziari di entità assolutamente trascurabile in ragione del modesto incremento delle risorse utilizzate per finalità di copertura...”.

Il provvedimento risulta disseminato di clausole di invarianza, esplicite ed implicite: alla luce delle Relazioni tecniche presentate si può assumere che, ancorché in assenza in qualche caso di esplicitazioni esaustive, tuttavia tali clausole non appaiono irragionevoli. L'art. 11 offre lo spunto invece per una serie di riflessioni soprattutto in riferimento ai commi da 12-ter a 12-septies, che riconoscono una garanzia dello Stato su debiti contabilizzati come spesa corrente mediante la costituzione di un fondo presso il Ministero dell'economia nell'ambito delle procedure previste dall'art. 7, comma 9-bis, del decreto-legge n. 35 prima esaminato: in base a tali procedure è previsto che la Nota di aggiornamento al DEF indichi altresì le iniziative eventualmente necessarie, da assumere anche con la legge di stabilità per il 2014, al fine di completare il pagamento dei debiti delle amministrazioni pubbliche maturati al 31 dicembre 2012, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica. Sulla base di un ordine del giorno accolto come raccomandazione dal Governo nel corso della discussione presso la Camera dei Deputati, la misura “dovrebbe sbloccare una nuova *tranche*, valutata in 20-25 miliardi, di pagamenti alle imprese a fronte dei debiti della Pubblica Amministrazione”.

La norma in sé, nel subordinare l'efficacia della garanzia all'atto dell'individuazione delle risorse da destinare al Fondo e nel rinviare alle procedure richiamate di cui al decreto-legge n. 35, dovrebbe dunque avere una valenza programmatica, il che trova conferma in base alla Relazione tecnica aggiornata, secondo cui le risorse saranno individuate con la procedura prevista nella norma, tenuto conto che le eventuali escussioni della garanzia potranno avvenire a decorrere dall'anno 2014. Sulla base di una tale interpretazione la normativa non appare problematica. Va peraltro ribadito che il successivo decreto-legge n. 102, già più volte richiamato, ha dato seguito all'indicazione incrementando gli importi a disposizione per il 2013 di altri 7,2 miliardi e che la Nota di aggiornamento si riferisce invece ad un maggior impegno complessivo di 10 miliardi.

### 3.1 *Leggi di minore rilevanza finanziaria*

Tra le leggi comportanti scarso rilievo finanziario si segnala anzitutto quella n. 87 del 19 luglio 2013, costitutiva di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere. La dotazione finanziaria per il relativo funzionamento è pari - in base all'art. 7, comma 5 - a 150 mila euro per il 2013 e 300.000 euro per il 2014 e per ciascuno degli anni successivi, con copertura, come d'uso, a carico su ciascuno dei bilanci dei due rami del Parlamento sulla base di una ripartizione al 50 per cento, essendo la composizione paritaria tra senatori e deputati.

Da segnalare altresì il decreto-legge n. 78, convertito con la legge n. 94 del 9 agosto, in materia di esecuzione della pena (al cui testo iniziale sono stati apportati numerosi emendamenti) allo scopo di fronteggiare il sovraffollamento carcerario. Nel corso della discussione in Parlamento sono stati posti numerosi problemi di carattere finanziario, ancorché di portata limitata. Le relazioni tecniche presentate dal Governo sembrano contenere posizioni ragionevoli sui punti più controversi, che vanno dalla sostenibilità della clausola d'invarianza prevista all'art. 5, in base alla quale il Governo ha escluso ogni ipotesi di nuove spese anche indirette, alla tenuta del quadro finanziario a legislazione vigente, costruito come tetto di spesa oppure riferito a contabilità speciali il cui utilizzo è condizionato dal limite delle risorse disponibili. Sulla base peraltro degli emendamenti approvati, la Relazione tecnica aggiornata ha ipotizzato, in prospettiva, risparmi di spesa per l'amministrazione penitenziaria, peraltro allo stato non quantificabili, visto l'ampliamento della platea di detenuti che usufruiranno dei benefici introdotti dall'applicazione del provvedimento medesimo, come è stato peraltro riconosciuto dalla Commissione bilancio del Senato nell'apposito parere espresso in terza lettura.

Altra legge da segnalare è quella di ratifica ed esecuzione del Protocollo d'intesa con l'ONU per il funzionamento in Italia di un programma dell'UNESCO (legge n. 100 del 9 agosto 2013), che presenta oneri di scarsa entità, dettagliatamente quantificati dall'allegata Relazione tecnica e per i quali è stata correttamente prevista una clausola di salvaguardia, consistente nella riduzione delle dotazioni finanziarie di parte corrente rimodulabili e afferenti alle missioni, con corrispondente riduzione del limite alle spese

di tale natura inserite nel conto economico consolidato delle Pubbliche Amministrazioni.

Infine, la legge n. 92 del 19 luglio, di ratifica dell'Accordo con la Lituania in materia di rappresentanze diplomatiche, come documentato dall'apposita Relazione tecnica non presenta profili finanziari.

### *3.2 Decreti legislativi*

Nel quadrimestre considerato risulta essere entrato in vigore il decreto legislativo n. 51 del 26 aprile, che è finalizzato a salvaguardare il coordinamento tra la negoziazione degli obiettivi del patto di stabilità interno tra Roma capitale e il Governo, e la disciplina generale sul patto territoriale di stabilità contenuta nella legge n. 183 del 2011. Il decreto sopprime altresì la previsione del finanziamento diretto a Roma capitale dei livelli essenziali delle prestazioni e degli obiettivi di servizio indicati dall'articolo 13 del decreto legislativo n. 68 del 2011, oltre a prevedere disposizioni sul patrocinio della gestione commissariale di Roma capitale. Non vi sono effetti finanziari, trattandosi di questioni procedurali.

## TAVOLE (\*)

(\*) Le indicazioni numeriche delle tavole 2 e 3 si riferiscono agli effetti sul saldo netto da finanziare (SNF).

PAGINA BIANCA

ELENCO DELLE LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO MAGGIO-AGOSTO 2013

N.	Legge n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	Conv.	Scheda copertura n. (*)	Iniziativa	Atto parlamentare
1	57	23 maggio 2013	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 marzo 2013, n. 24, recante disposizioni urgenti in materia sanitaria	121	25 maggio 2013	D.L. n. 24/2013	1	Gov.	S. 298 C. 734 S. 298-B
2	64	6 giugno 2013	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, recante disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il recupero finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali. Disposizioni per il rinnovo del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria	132	7 giugno 2013	55/2013	2	Gov.	C. 676 S. 662 C. 676-B
3	71	24 giugno 2013	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Pombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015. Trasferimento di funzioni in materia di turismo e disposizioni sulla composizione del CIPE	147	25 giugno 2013	43/2013	3	Gov.	S. 576 C. 1197
4	77	27 giugno 2013	Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011	152	1° luglio 2013			Parl.	C. 118 S. 720
5	85	18 luglio 2013	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 maggio 2013, n. 54, recante interventi urgenti in tema di sospensione dell'imposta municipale propria, di rifinanziamento di ammortizzatori sociali in deroga, di proroga in materia di lavoro a tempo determinato presso le pubbliche amministrazioni e di eliminazione degli stipendi dei parlamentari membri del Governo	168	19 luglio 2013	54/2013	4	Gov.	C. 1012 S. 843
6	87	19 luglio 2013	Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere	175	27 luglio 2013			Parl.	C. 482 S. 825
7	88	19 luglio 2013	Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra la Repubblica italiana e la Repubblica di San Marino per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le frodi fiscali, con Protocollo aggiuntivo, fatta a Roma il 21 marzo 2002, e del relativo Protocollo di modifica, fatto a Roma il 13 giugno 2012	177	30 luglio 2013		5	Gov.	C. 875 S. 816
8	89	3 agosto 2013	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, recante nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale	181	3 agosto 2013	61/2013	6	Gov.	C. 1139 S. 941
9	90	3 agosto 2013	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, recante disposizioni urgenti per il recepimento della Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia per la definizione delle procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea, nonché altre disposizioni in materia di coesione sociale	181	3 agosto 2013	63/2013	7	Gov.	S. 783 C. 1310 S. 783-B
10	92	19 luglio 2013	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Lituania in materia di rappresentanze diplomatiche, fatto a Vilnius il 21 febbraio 2013	188	12 agosto 2013			Gov.	C. 841 S. 817
11	94	9 agosto 2013	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena	193	19 agosto 2013	78/2013		Gov.	S. 896 C. 1417 S. 896-B
12	96	6 agosto 2013	Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2013	194	20 agosto 2013			Gov.	S. 587 C. 1326
13	97	6 agosto 2013	Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013	194	20 agosto 2013		8	Gov.	S. 588 C. 1327
14	98	9 agosto 2013	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia	194	20 agosto 2013	69/2013	9	Gov.	C. 1248 C. 1248
15	99	9 agosto 2013	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	196	22 agosto 2013	76/2013	10	Gov.	
16	100	9 agosto 2013	Ratifica ed esecuzione del Protocollo d'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura relativo al funzionamento in Italia, a Perugia, dell'UNESCO Programme Office on Global Water Assessment, che ospita il Segretariato del World Water Assessment Programme, fatto a Parigi il 12 settembre 2012	197	23 agosto 2013		11	Gov.	

(\*) La legge per le quali non è riportata l'indicazione del numero di scheda non recante oneri finanziari.



PAGINA BIANCA

QUADRO RIASSUNTIVO DELLE MODALITA' DI COPERTURA DEGLI ONERI RIFERITI A LEGGI  
PUBBLICATE NEL PERIODO MAGGIO-AGOSTO 2013

Tavola 3  
(valori assoluti)

	2013	2014	2015	2016	Totale	%
<b>Fondi speciali:</b>						
<i>parte corrente</i>	23.565.260	30.807.260	32.507.260	32.507.260	119.387.040	0,24
<i>c/ capitale</i>	2.000.000	9.275.000	170.275.000	129.275.000	310.825.000	0,63
<b>Totale fondi speciali</b>	<b>25.565.260</b>	<b>40.082.260</b>	<b>202.782.260</b>	<b>161.782.260</b>	<b>430.212.040</b>	<b>0,87</b>
<b>Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa</b>	<b>1.228.665.591</b>	<b>1.341.472.000</b>	<b>1.777.772.000</b>	<b>1.334.582.000</b>	<b>5.682.491.591</b>	<b>11,44</b>
<b>Nuove o maggiori entrate</b>	<b>1.159.650.000</b>	<b>1.219.800.000</b>	<b>626.200.000</b>	<b>544.600.000</b>	<b>3.550.250.000</b>	<b>7,15</b>
<b>Altre forme di copertura</b>	<b>20.005.150.000</b>	<b>20.005.000.000</b>	<b>7.000.000</b>	<b>0</b>	<b>40.017.150.000</b>	<b>80,55</b>
<b>Totale</b>	<b>22.419.030.851</b>	<b>22.606.354.260</b>	<b>2.613.754.260</b>	<b>2.040.964.260</b>	<b>49.680.103.631</b>	<b>100</b>

PAGINA BIANCA

## ONERI E COPERTURE SCHEDE ANALITICHE

**Legenda:**

Le modalità di copertura riportate per ciascuna norma sono quelle previste dall'art. 17 della legge 196 del 2009 e successive modificazioni ed integrazioni:

- a) Utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali;
- b) Riduzioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;
- c) Modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate;
- d) Altre forme di copertura.

Gli importi vengono rappresentati in valori assoluti.

PAGINA BIANCA





SCHEDA N. 3

Legge 24 giugno 2013, n. 71 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Pinerolo, di contrasto ad emergenze industriali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015; Trasferimento di funzioni in materia di turismo e disposizioni sulla composizione del CIPE.

COPERTURE																		
Art.	C.b.	Disposizione	ONERI							Saldo netto da finanziare		Categorie onere	Categorie onere					
			2013	2014	2015	2016	Onere perennante	Onere plur. art.	Art.	C.b.	Medialità			2013	2014	2015	2016	2016
5-bis	1	Servizio pubblico di trasporto marittimo di passeggeri nello Stretto di Messina	3.000.000							2 lett. a)	Utilizzo entrate derivanti dalle tariffe in materia di motorizzazione, ai sensi dell'art. 1, co. 238, secondo periodo, della legge n. 31/2004 (legge finanziaria 2005)	2.500.000						
5-quater	1	Ripristino operatività nella gestione della sicurezza porto di Genova	3.500.000	3.500.000						2 lett. b)	Accantonamento parte corrente ministero economia e finanze	500.000						
7-bis	1	Rifinanziamento della ricostruzione privata nei comuni interessati dal sisma in Abruzzo		197.200.000	197.200.000	197.200.000	197.200.000			5-quater	Utilizzo risorse previste dall'art. 145, co. 40, della legge n. 388/2000, relativa a spese per studi, ricerche per trasporti marittimi sicuri	98.600.000		197.200.000	197.200.000	197.200.000		1
7-ter	2	Incremento del Fondo per interventi strutturali di politica economica	98.600.000							7-bis	Maggiore gettito derivante dalla rideterminazione in aumento dell'imposta di bollo di cui al co. 3, del medesimo articolo							
7-ter	2	Finanziamento investimenti rete infrastrutturale ferroviaria nazionale			120.000.000					7-ter	Accantonamento parte capitale ministero infrastrutture e trasporti			120.000.000	120.000.000	120.000.000		2
8	5-bis	Attività di rimozione macerie in Abruzzo	1.000.000							8	Accantonamento parte corrente ministero lavoro e politiche sociali	1.000.000						
<b>TOTALE</b>			<b>106.100.000</b>	<b>200.700.000</b>	<b>317.200.000</b>	<b>317.200.000</b>	<b>317.200.000</b>			<b>TOTALE</b>		<b>106.100.000</b>	<b>200.700.000</b>	<b>317.200.000</b>	<b>317.200.000</b>	<b>317.200.000</b>		

1) € 197,2 milia fino al 2019  
2) € 120 milia fino al 2024

SCHEDA N. 4

Legge 18 luglio 2013, n. 85 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 maggio 2013, n. 54, recante interventi urgenti in materia di proroga di ammortizzatori sociali in deroga, di proroga in materia di lavoro a tempo determinato presso le pubbliche amministrazioni e di eliminazione degli stipendi dei parlamentari membri del Governo

ONERI		COPERTURE															
Art.	C.º	Disposizione	2013	2014	2015	2016	Onere permanente	Onere plur./succ.	Art.	C.º	Modalità	2013	2014	2015	2016	Copertura onere permanente	Copertura onere plur./succ.
1	3	Oneri per interessi a carico dei Comuni per maggiore anticipazione di Tesoreria	18.200.000						1	4	Fondo per interventi strutturali di politica economica (art. 10, co. 5, DL 282/2004)	12.500.000					
4	1 lett. a)	Fondo sociale occupazione e formazione - Rinnanziamento ammortizzatori sociali in deroga	250.000.000						4	1 lett. a)	Utilizzo fondo per gli svolti contributivi di secondo livello, di cui all'art. 1, co. 68, legge n. 247/2007	250.000.000					
4	1 lett. c)	Fondo sociale occupazione e formazione - Rinnanziamento ammortizzatori sociali in deroga	219.000.000						4	1 lett. c) 1	Utilizzo entrate derivanti da sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato non riassegnate	9.000.000					
										1 lett. c) 1	Riduzione fondo derivante da sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato destinate ad iniziative a favore dei consumatori, di cui all'art. 148, co. 2, della lg. n. 388/2000	10.000.000					
										1 lett. c) 2	Rassegnazioni in entrata risorse Trattato Italia-Libia, di cui alla lg. n. 7/2009	100.000.000					
										1 lett. c) 3	Utilizzo risorse fondo sviluppo e coesione, di cui all'art. 61, della lg. n. 289/2002	100.000.000					
4	5	Proroga dei contratti a termine - Sportelli unici immigrazione, di cui all'art. 1, c. 410, primo periodo, lg. n. 228/2012	9.943.591						4	5	Utilizzo del fondo solidarietà vittime reati tipo mafioso, di cui all'art. 5, co. 1, d.l. n. 79/2012	9.943.591					
<b>TOTALE</b>			<b>397.143.591</b>						<b>TOTALE</b>			<b>397.143.591</b>					

\*) Fonte: relazione tecnica



Legge 19 luglio 2013, n. 88 - Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra la Repubblica italiana e la Repubblica di San Marino per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le frodi fiscali, con Protocollo aggiuntivo, fatta a Roma il 21 marzo 2002, e del relativo Protocollo di modifica, fatto a Roma il 13 giugno 2012

SCHEDE N. 5

Art.	C/o	Disposizione	ONERI					COPERTURE								
			2013	2014	2015	2016	Onere permanente	Art.	C/o	Modalità	2013	2014	2015	2016	Copertura onere permanente	Copertura onere plur./succ.
7-10-11-12-13-22 della Convenzione		Minori entrate per : nuova disciplina utili alle imprese (art. 7); modifica aliquota ritenuta dividendi (art. 10); modifica ritenuta su interessi (art. 11); royalties modifica aliquota (art. 12); modifica aliquota ritenuta su plusvalenze (art. 15); altri redditi (art. 22)		3.282.000	3.282.000	3.282.000	3.282.000	3.282.000	3	1	Accantonamento parte corrente-ministero affari esteri		3.282.000	3.282.000	3.282.000	
<b>TOTALE</b>				<b>3.282.000</b>	<b>3.282.000</b>	<b>3.282.000</b>	<b>3.282.000</b>			<b>TOTALE</b>		<b>3.282.000</b>	<b>3.282.000</b>	<b>3.282.000</b>		

Legge 3 agosto 2013, n. 89 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, recante nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale  
 SCHEDA N. 6

COPERTURE												
Saldo netto da finanziare												
Art.	Co.	Disposizione	ONERI				COPERTURE				Copertura onere plur./succ.	
			2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016		
			Onere permanente	Onere plur./succ.	Art.	Co.	Modalità	2013	2014	2015	2016	Copertura onere permanente
2-bis	1	Contributo all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) da destinare al personale con qualifica di ispettore ambientale per svolgimento attività ispettiva;	90.000	90.000	2-bis	2	Utilizzo fondo da ripartire per le esigenze di tutela ambientale, di cui all'art. 4, del d.l. n. 207/2012, convertito, con modificazioni, dalla lg. n. 231 del 2012	90.000	90.000	90.000	90.000	
<b>TOTALE</b>			<b>90.000</b>	<b>90.000</b>			<b>TOTALE</b>	<b>90.000</b>	<b>90.000</b>	<b>90.000</b>	<b>90.000</b>	

SCHEDA N. 7

1. legge 3 agosto 2013, n. 99 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 giugno 2013, n. 63, recante disposizioni urgenti per il recupero della direttiva 2010/181/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, sulla prestazione emergenzia nell'edilizia per la definizione delle procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea, nonché altre disposizioni in materia di risanamento sociale

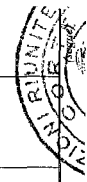
OPERE										COPERTURE									
Stadio scelto da finanziare																			
Art.	C%	Disposizioni	2013	2014	2015	2016	Onere permanente	Onere plur. Anni	Cv.	Medità	2013	2014	2015	2016	Copertura permanente	Copertura plurisec.			
14	1 e 2	Detrazioni fiscali per interventi di efficienza energetica	* 1 (5.000.000)	43.600.000	161.600.000	111.200.000		2	3 lett. e)	Utilizzo delle maggiori entrate e delle minori spese derivanti dalle misure previste dagli artt. 14, 16, 19 e 20 della medesima legge	47.800.000	194.000.000	194.000.000	194.000.000		4			
16	1 e 2	Proroga delle detrazioni fiscali per interventi di ristrutturazione edilizia e per l'acquisto di mobilità	* 1 (12.100.000)	108.900.000	218.100.000	153.900.000		5	3 lett. b)	Reduzione misure Trattato Libia, di cui all'art. 5, lg. n. 7/2009	44.800.000	44.800.000	54.700.000	34.700.000		6			
1		Incremento del Fondo sociale occupazione e formazione per rifinanziamento immortizzazioni sociali						21	3 lett. c)	Reduzione donazione fondo MISE, di cui all'art. 2, co. 616, lg. n. 244/2007	200.000	200.000	20.000.000	1.400.000		7			
									3 lett. d)	Uguaglianza questo destinato allo Stato, solo per nulla IRPEE, di cui all'art. 47, secondo comma, lg. n. 22/21/1985	20.000.000	20.000.000	35.000.000						
									3 lett. e)	Accantonamento parte capitale ministero ambiente e tutela del territorio e del mare	41.000.000	41.000.000	41.000.000						
21									3 lett. e-bis)	Reduzione della dotazione del fondo da utilizzare per esclusione dell'IRAP per i soggetti privi di organizzazione, di cui all'art. 1, co. 515, della lg. n. 228/2012	15.000.000	15.000.000	35.000.000	35.000.000		8			
									3 lett. a)	Utilizzo delle maggiori entrate e delle minori spese (nota c) 3) derivanti dalle misure previste dagli artt. 14, 16, 19 e 20 della medesima legge						10			
									3 lett. c)	Reduzione dotazione fondo MISE, di cui all'art. 2, co. 616, lg. n. 244/2007						11			
2		Rifinanziamento Trattato Libia (art. 5, lg. n. 7/2009)						9	3 lett. e-bis)	Reduzione della dotazione del fondo da utilizzare per esclusione dell'IRAP per i soggetti privi di organizzazione, di cui all'art. 1, co. 515, della lg. n. 228/2012						12			
<b>TOTALE</b>											<b>47.800.000</b>	<b>374.100.000</b>	<b>379.700.000</b>	<b>365.100.000</b>	<b>365.100.000</b>				

\*) Fonte relazione tecnica  
 1) Gli importi indicati per il 2013 rappresentano gli oneri diretti più che compensati dagli effetti indiretti di segno positivo; per il 2014 rappresentano l'onere netto considerando gli effetti indiretti del 2015 al 2023 rappresentando l'onere  
 2) E 108,3 mln dal 2017 al 2023  
 3) La norma non distingue tra minori spese e maggiori entrate; per questo motivo viene attribuita la modalità di copertura sulla base della previsione.  
 4) Effetti indiretti di segno positivo, E 194 mln annui dal 2017 al 2023  
 5) E 153,9 mln dal 2017 al 2023  
 6) E 17,8 mln annui dal 2017 al 2023  
 7) E 1,8 mln annui dal 2017 al 2024  
 8) E 5,56 mln annui dal 2017 al 2023 e E 32,7 mln per il 2024  
 9) E 4,13,1 mln per il 2024  
 10) E 379 mln per il 2024  
 11) E 1,4 mln per il 2024  
 12) E 32,7 mln per il 2024



SCHEDE N. 9  
Legge 9 agosto 2013, n. 95 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia

CONERI		COPERTURE															
Art.	C.a.	Disposizione	2013	2014	2015	2016	Opere permanenti	Opere plur. bienn.	Art.	C.b.	Modifica	2013	2014	2015	2016	Copertura onere permanente	Copertura onere pluribienn.
2	8	Contributo MISE in c/interessi su finanziamenti per acquisto macchinari, impianti e attrezzature da parte di PMI		7.500.000	21.000.000	35.000.000		1		1 lett. a)	Utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dall'adizionale IRPEF (ex Robin hood tax), di cui all'art. 5, co. 1, e dal recupero IVA alle agenzie di viaggio per soppressione della denegazione, di cui all'art. 35 della medesima legge	2.400.000	12.000.000	57.900.000	71.900.000	36.900.000	2
11	1	Proroga credito d'imposta per il settore cinematografico		45.000.000						1 lett. b)	Assegnamento netto corrente ministeriali, con partita e finanze (€ 2,65 mbi); lavoro e politiche sociali (€ 2 mbi); affari esteri (€ 3 mln)	7.650.000	1.500.000				
17	1 co. 15-quinquies	Progettazione e realizzazione dell'infrastruttura nazionale fascicolo sanitario elettronico (FSE)		10.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000			1 lett. c)	Riduzione spesa pluriennale banda larga, di cui all'art. 14, co. 1, del d.l. n. 179/2012	20.750.000					
18	8-esplicit	Deroga al limite di acquisto mobili ed arredi destinati all'uso scolastico e servizi dell'infanzia, di cui all'art. 1, co. 141, lg. n. 228/2012	300.000							1 lett. d)	Utilizzo quota destinata allo Stato, otto per mille IRPEF, di cui all'art. 47, secondo comma, lg. n. 222/1985	10.000.000					
22	3	Incremento fondo per il finanziamento degli interventi di adeguamento dei ponti, come previsto dall'art. 22, co. 3, lg. n. 84/1994	20.000.000	20.000.000	20.000.000	20.000.000	20.000.000			1 lett. d-bis)	Utilizzo risorse fondo da utilizzare per acquisto dell'IRPEF e contributi per la organizzazione (art. 1, co. 515, lg. n. 228/2012)	15.900.000	3.500.000	3.500.000	3.500.000	3.500.000	
23	2	Rilancio della nautica da diporto e del turismo nautico	1.200.000	11.900.000	11.900.000	11.900.000	11.900.000										
32	7-ter	Estensione alle cooperative e comorzi non operanti in zone svagaboli o di montagna, della riduzione dei contributi previdenziali e assicurativi	1.250.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000			1 lett. d-ter)	Utilizzo risorse fondo per il pagamento dei canoni di locazione degli immobili adibiti ad uffici pubblici, di cui all'art. 1, co. 130, lg. n. 228/2012	300.000	300.000				
42-quater	1	Riconoscimento benefici pensionistici per i lavoratori esposti all'amianto e rischio chimico	500.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000			lett. d-quater	Utilizzo fondo per interventi straordinari di cui alla delibera di cui all'art. 10, co. 5, del d.l. n. 282/2004, con interventi con modificazioni, della lg. n. 307/2004	1.500.000	1.500.000	1.500.000			
46-bis	-	Rafforzamento legge 499/1999 a favore ministero politiche agricole alimentari e forestali per iniziative settore agricolo connesse all'Expo Milano 2015	5.000.000	5.000.000													
56	1	Proroga termine di versamento dell'imposta sulle transazioni finanziarie e oneri per interessi connessi	12.850.000							1 lett. e)	Maggior gettito derivante dall'aumento dell'aliquota dell'accisa sulla benzina e sul gasolio	75.000.000					



COPERTURE																
Art.	Col.	Disposizione	2013	2014	2015	2016	Opere plur. /secc.	Art.	Col.	Modalità	2013	2014	2015	2016	Copertura spese permanenti	Copertura spese plur./Anno.
6	1-2	Ampliazione alveoli, agevolazione a favore coltivatori diretti e imprenditori agricoli	14.400.000	34.600.000	34.600.000			6	3	Maggior gettito derivante dalla riduzione dei consumi meteo standardizzati di gasolio per impiego in lavori agricoli, che godranno di aliquote ridotte o dell'esenzione dell'acisa	14.400.000	34.600.000	34.600.000			
12	1	Ricapitalizzazione delle Società di gestione del Risparmio (SGR)	3.000.000					12	1	Utilizzo del fondo per il pagamento dei canoni di locazione immobiliari, di cui all'art. 1, co. 139, lg. n. 228/2012	3.000.000					
18	1	Reinazione nello stato di previsione del ministero delle Infrastrutture e dei trasporti di un fondo "sblocca cantieri"	335.000.000	405.000.000	652.000.000	535.000.000	3	18	13	Utilizzo delle risorse assegnate a Fondo sviluppo e coesione per la ridefinizione dei rapporti contrattuali con la società Stretto di Messina, di cui all'art. 1, co. 213, lg. n. 228/2012 Utilizzo quote non ancora utilizzate e destinate all'azione del Fondo di ampiezza fondiaria, di cui all'art. 3, co. 1, lg. n. 72/2009 Utilizzo risorse realizzazione della nuova linea AVIAC Torino-Lione, di cui all'art. 1, co. 208, lg. n. 228/2012 Utilizzo risorse fondo infrastrutture ferroviarie, stradali e relative a risorse deliberante per il Valico del Gioi, di cui all'art. 32, co. 1, di n. 98/2011	235.000.000	120.000.000	120.000.000	142.000.000	143.000.000	4
18	8-bis	Piano di interventi di messa in sicurezza edifici scolastici		3.500.000	3.500.000	3.500.000		18	8-bis	Accantonamento parte capitale-ministero ambiente e tutela del territorio e del mare		3.500.000	3.500.000	3.500.000		
18	8-ter	Incremento Fondo unico edilizia scolastica con particolare riferimento ad interventi di riqualificazione e messa in sicurezza istituzioni scolastiche statali, in particolare a quelle con presenza di amianto		150.000.000				18	8-ter	Utilizzo giacenze su c/c bancario relativo a gestione scialcio del Fondo speciale per la ricerca applicata (FSKA) versata all'entrata e riassegnata al fondo unico edilizia scolastica		150.000.000				
25	1-3	Fornimento spettro di vigilanza concessioni*	15.500.000	17.000.000	17.000.000	17.000.000		25	1-3	Utilizzo entrate derivanti da canoni di sub-concessione	15.500.000	17.000.000	17.000.000	17.000.000	17.000.000	
36	1	Proroghe consigli di indirizzo e vigilanza di INPS e INAIL	150.000					36	2	Utilizzo delle risorse derivanti dall'importo degli obiettivi di risparmio delle misure di riqualificazione organizzativa dell'INPS e INAIL, di cui ai medesimi comma e articolo della legge in oggetto	150.000					
44	1	Riconoscimento dell'anzianità acquisita dal personale delle aree della dirigenza medica presso pubbliche amministrazioni di altri Stati membri*	232.000	232.000	232.000	232.000		44	2	Riassegnazione di risorse del fondo di rotazione di cui all'art. 5, co. 1, lg. n. 183/1987, al fondo sanitario nazionale	232.000	232.000	232.000	232.000	232.000	



ONERI										COBERTURE									
Art.	Ce.	Disposizione	2013	2014	2015	2016	Onere permanente	Onere plur. /succ.	Art.	Ce.	Modalità	2013	2014	2015	2016	Copertura onere permanente	Copertura onere plur./succ.		
49-bis	4 lett. b	Indennità commissario straordinario spending review	150.000	300.000	300.000	200.000			49-bis	8	Fondo per interventi strutturali di politica economica (art. 10, co. 3, DL 23/2/2004)	150.000	300.000	300.000	200.000				
57-bis	1	Provvedimenti collocamenti fuori ruolo - Art. 1, co. 58, lg. n. 228/2012	1.100.000	2.200.000					57-bis	2	Riduzione lineare degli stanziamenti di parte corrente iscritti nell'ambito delle spese rimobilizzabili di cui all'art. 21, co. 5, lett. b), lg. n. 196/2009	1.100.000							
58	2	Incremento fondo per il finanziamento ordinario delle università statali		21.400.000	42.700.000	42.700.000	42.700.000		58	4	Utilizzo dei risparmi di spesa svententi dalle risorse destinate alle convenzioni per i servizi esternalizzati di cui al co. 5, del medesimo articolo della legge in oggetto.		25.000.000	49.800.000	49.800.000	49.800.000			
59	1-8	Borse di mobilità per il sostegno degli studenti universitari capaci, meritevoli e privi di mezzi	5.000.000	5.000.000	7.000.000				59	9	Utilizzo delle somme residue (2011 e 2012) concernenti gli interventi per il merito, di cui all'art. 9, co. 3-14, d.l. n. 70/2011, versati all'entrata del bilancio dello Stato e assegnati al fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti	5.000.000	5.000.000	7.000.000					
60	3	Funzionamento ANVUR - Incremento risorse iscritte nel ministero Istruzione università e ricerca		1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000		60	3	Fondo per il finanziamento ordinario delle università di cui all'art. 5, co. 1, lett. a), lg. 53/71/1993		500.000	500.000	500.000	500.000			
63	1	Nomina di giudici ausiliari	4.000.000	8.000.000	8.000.000	8.000.000		5											
73	4	Dotazioni strumentali informatiche per formazione presso uffici giudiziari	800.000						85	1	Fondo ordinario per gli enti di ricerca, di cui all'art. 7, co. 1, d. lgs. n. 204/1998	4.850.000	8.000.000	8.000.000	8.000.000				
74	-	Indennità di prima sistemazione magistrati assistenti di studio della Corte di Cassazione	50.000								Utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dalla nuova disciplina del contributo unificato, di cui all'art. 28, co. 2, lg. n. 183/2011		8.000.000				6		
			<b>420.483.000</b>	<b>746.532.000</b>	<b>346.332.000</b>	<b>601.132.000</b>	<b>108.432.000</b>		<b>TOTALE</b>			<b>420.483.000</b>	<b>746.532.000</b>	<b>346.332.000</b>	<b>601.132.000</b>	<b>108.432.000</b>			

\*1) Fonte: relazione tecnica  
 1) € 339 mil. dal 2017 al 2019; € 17 mil. per il 2020; € 6 mil. per il 2021  
 2) € 719 mil. dal 2017 al 2019; € 339 mil. per il 2020; € 429 mil. per il 2021; copertura permanente dal 2021 pari a € 369 mil.  
 3) € 142 mil. per il 2017  
 5) € 613 mil. dal 2017 al 2024

SCHEDE N. 10  
Legge n. 99 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 giugno 2013, n. 76, recante alcuni interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della crescita sociale nonché in materia di imposte sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti

ONERI		Saldo netto da finanziare					COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	2013	2014	2015	2016	Onere permanente	Art.	Co.	Modalità	2013	2014	2015	2016	Copertura onere permanente	Copertura onere IVA/IRPEF
1	12, lett. b)	Incentivi straordinari d'aiuto al lavoro per nuove assunzioni a tempo indeterminato di lavoratori giovani nelle regioni diverse dal Mezzogiorno	48.000.000	98.000.000	98.000.000	50.000.000		1 lett. a)	b	Riduzione della dotazione del fondo per il federalismo amministrativo di parte corrente di cui alla lg. n. 59/1997	65.000.000	77.000.000	78.000.000			
2	5-bis	Istituzione nello stato di previsione del ministero per i beni e le attività culturali di un fondo straordinario "Fondo mille giovani per la cultura"		1.000.000				1 lett. b)	b	Riduzione del fondo per incrementi di politica economica, di cui all'art. 10, co. 5, d.l. n. 282/2004	98.000.000					
	6	Tirocini formativi e di orientamento nell'ambito della P.A.	2.000.000	2.000.000	2.000.000			1 lett. c)	c	Utilizzo di quota parte delle maggiori entrate dei beneficiari incrementi degli assegni IRPEF, IRPEF, IRPEF, IRPEF e IRPEF, di cui all'art. 11, co. 18-22, della legge in oggetto	864.600.000	117.000.000	112.000.000	51.000.000	1.000.000	
10		Sostegno all'attività di tirocinio curricolare studenti universitari	3.000.000	7.600.000				1 lett. d)	b	Utilizzo risorse fondo per il pagamento dei canoni di locazione degli immobili adibiti ad uffici pubblici, di cui all'art. 1, co. 139, lg. n. 228/2012	91.050.000	209.150.000	6.150.000	6.150.000	6.000.000	1
7	7	Ampliamento platea beneficiari di incentivi all'assunzione e trattamento integrazione salari	500.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	12	1 lett. e)	b	Utilizzo risorse del fondo da ripartire per l'esecuzione dell'ambito di applicazione dell'art. 1 per i soggetti privi di organizzazione, di cui all'art. 1, co. 515, lg. n. 228/2012		150.000.000	120.000.000		
7-bis	7	Stabilizzazione degli associati in partecipazione con apporto di lavoro	6.150.000	6.150.000	6.150.000	6.150.000	6.000.000	3	1 lett. f)	b	Riduzione del fondo per il finanziamento ordinario delle università	7.600.000				
11	1	Differimento al 1° ottobre 2013 incremento Iva ordinaria (dal 21% al 22%)	1.039.000.000					5	1 lett. g)	a	Accantonamento parte capitale ministero ambiente e tutela del territorio e del mare	2.000.000	5.775.000	5.775.000	5.775.000	4
	5	Contributo a favore del Chemistry Sheller Fund istituito presso la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS)	2.000.000	5.775.000	5.775.000	5.775.000										
	6-bis	Incremento del Fondo nazionale per il servizio civile, di cui all'art. 19, lg. n. 230/1998	1.500.000	10.000.000						b	Utilizzo quota destinata allo Stato, otto per mille IRPEF, di cui all'art. 47, secondo comma, lg. n. 222/1985	1.500.000	10.000.000			
20		Accounting imposte dirette e IRAP		443.000.000	209.000.000											
21		Accounting ritenute su interessi														

(cifre in euro)

XVII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI - DOC. XLVIII, N. 4

ONERI										COPERTURE									
Art.	C%	Disposizione	Salda netto da finanziare							Art.	C%	Mediata	COPERTURE						
			2013	2014	2015	2016	Oneri permanenti	Oneri plur. invec.	2013				2014	2015	2016	Copertura onere permanente	Copertura onere plurizuc.		
1-4		Istituzione, presso il ministero del lavoro e delle politiche sociali, di una struttura di missione per situazione della "Garanzia per i Giovani"	20.000	70.000	70.000					5	4	Riduzione del fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'art. 18, co. 1, lett. a), di n. 185/2008	40.000	100.000	100.000				
5		Funzionamento Comitato scientifico e tecnico per l'indirizzo dei metodi e delle procedure per il monitoraggio della riforma del mercato del lavoro, di cui all'art. 1, co. 2, fig. n. 92/2012	20.000	30.000	30.000					5	4-bis	Riduzione del fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'art. 18, co. 1, lett. a), di n. 185/2008							
5	4-bis	Protezione dei contratti di lavoro a tempo determinato stipulati dall'Isfol		6.000.000						5	4-bis	Riduzione del fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'art. 18, co. 1, lett. a), di n. 185/2008	10.000.000						
9	4-bis	Incremento del fondo per il diritto al lavoro dei disabili, di cui all'art. 13, co. 4, fig. n. 68/1999	10.000.000	20.000.000						9	4-bis	Riduzione del fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'art. 18, co. 1, lett. a), di n. 185/2008	16.700.000	33.300.000					
9	16-4a	Estensione agevolazioni fiscali start up innovative							8	9	16-4a	Incremento versamento all'entrata del bilancio dello Stato effettuato dalla Cassa conguaglio settore elettrico					9		
10	7-bis	Rifinanziamenti attività lavorativa dei detenuti, di cui all'art. 6, fig. n. 195/2000		5.500.000	5.500.000	5.500.000	5.500.000	5.500.000		10	7-bis	Ubbiano di quota parte delle maggiori entrate derivanti dalla nuova disciplina del contributo unificato, di cui all'art. 28, co. 2, fig. n. 183/2011	5.500.000	5.500.000	5.500.000	5.500.000			
<b>TOTALE</b>			<b>1.132.192.013</b>	<b>608.127.014</b>	<b>327.527.015</b>	<b>68.327.016</b>	<b>12.500.000</b>			<b>TOTALE</b>			<b>1.138.922.013</b>	<b>928.427.014</b>	<b>337.527.015</b>	<b>68.427.016</b>	<b>12.500.000</b>		

\*) Fondo riduzione festività  
 1) € 6,15 mln per il 2017  
 2) Onere decentramento  
 3) € 6,15 mln per il 2017 e € 6 mln a decorrere dal 2018  
 4) e 5) € 5,775 mln per il 2017  
 6) e 7) La copertura è superiore all'onere per tener conto dei coefficienti di realizzazione sugli altri saldi  
 8) e 9) € 65,9 mln per il 2017



PAGINA BIANCA

