

trattata: si tratta, come statuito nel secondo periodo del comma 1 del menzionato art. 16, del rinvio della quantificazione al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi. E' previsto altresì che, in caso di non neutralità del singolo decreto, quest'ultimo venga emanato solo successivamente alla data di entrata in vigore di un provvedimento legislativo che stanzi le occorrenti risorse finanziarie di copertura. Si può ritenere al riguardo che la condizione possa risultare soddisfatta anche se il provvedimento legislativo di copertura è costituito da un decreto legislativo, purché sia rispettato il vincolo della previa entrata in vigore, ovviamente con una compensazione allineata agli oneri dal triplice punto di vista quantitativo, qualitativo e temporale. E' appena il caso di sottolineare la particolare rilevanza, nella materia tributaria, del parametro dell'allineamento temporale, dal momento che spesso gli effetti finanziari risultano disallineati rispetto al riferimento per esercizio della norma.

Quanto alla prospettiva più di merito dell'articolo 16, sia pur sempre per i risvolti di carattere finanziario, la normativa, al comma 1, primo periodo, pone un doppio vincolo: di non onerosità, da un lato, e di non incremento della pressione fiscale, dall'altro. Al comma 2, invece, essa indica come obiettivo del provvedimento la riduzione della pressione tributaria sui contribuenti, anche attraverso la crescita, nel rispetto del principio di equità, compatibilmente - tra l'altro - con il rispetto dell'art. 81 Cost. nonché degli obiettivi di equilibrio di bilancio e prodotto interno lordo stabiliti a livello europeo.

Si osserva a tale ultimo riguardo che la formulazione appare pleonastica, perché il rispetto dell'art. 81 Cost. già di per sé implica il raggiungimento e il mantenimento dell'equilibrio di bilancio, prodromico tra l'altro alla riduzione del rapporto tra debito e prodotto interno lordo, che comunque costituisce un vincolo che deriva da accordi tra Stati ratificati dal nostro Paese e che risulta formalizzato nel nuovo primo comma dell'art. 97 Cost..

Quanto poi alla coerenza tra vincolo di non onerosità, divieto di aumento della pressione fiscale complessiva a carico dei contribuenti e obiettivo di riduzione della pressione tributaria sui contribuenti (da intendersi, in quest'ultimo caso, come "singolo contribuente", secondo il parere espresso dalla Commissione bilancio del Senato della Repubblica), la relativa interpretazione è fornita dall'esame in prima lettura da parte

della Camera dei Deputati, non risultando poi il testo dell'art. 16 in questione modificato in seconda lettura. Sulla base di quest'ultimo parere si desumerebbe infatti che il riferimento ai proventi derivanti dalla crescita (di cui al comma 2 e alla normativa in essere relativa al fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale, richiamata dall'art. 4, comma 3, della presente legge), a sua volta alimentato dalla riduzione della spesa e dai proventi derivanti dalla lotta all'evasione, costituisce il quadro delle fonti di risorse supplementari (una volta rispettati gli equilibri di finanza pubblica) per ridurre la pressione tributaria sul singolo contribuente senza incrementare la pressione fiscale complessiva. Sulla base di tale linea interpretativa potrebbe ritenersi osservato anche l'obbligo di copertura (non peggioramento degli equilibri a legislazione vigente), ugualmente richiamato dal citato comma 1 dell'art. 16 in esame.

La formulazione della normativa non appare ispirata comunque al principio della chiarezza, soprattutto in riferimento ai vincoli giuridici e al relativo rapporto con le finalità di fondo della legge stessa, e sembra rivestire – anche per questa ragione - un carattere programmatico. Oltretutto, si osserva che sia la seconda che la terza lettura parlamentare sono intervenute dopo l'inizio del corrente anno, successivamente quindi all'entrata in vigore della legge di stabilità per il 2014, il cui comma 431 ha istituito il "fondo per la riduzione della pressione fiscale", con una sovrapposizione in qualche modo con la normativa richiamata dalla legge delega in esame (per i problemi relativi alla citata norma della legge di stabilità si rinvia alla Relazione quadrimestrale del periodo settembre-dicembre 2013).

Quanto ai singoli articoli, molte norme prevedono criteri abbastanza generici, suscettibili perciò di comportare effetti onerosi, fatti salvi i vincoli generali prima illustrati.

Come sottolineato anche in sede parlamentare, il provvedimento presenta una serie di norme i cui effetti finanziari vanno attentamente valutati in sede di legislazione delegata. Rientra per esempio in tale novero, tra i principi generali, lo stesso articolo 1, comma 1, lettera d), sulla tendenziale generalizzazione del meccanismo della compensazione tra redditi e debiti del contribuente. L'art. 2, comma 1, lettera b), prevede poi, per esempio, incentivi per i comuni che svolgono attività di accertamento.

L'art. 6, comma 5, amplia poi l'ambito applicativo dell'istituto della rateizzazione dei debiti tributari, mentre l'art. 10, comma 1, lettera c), prevede la definizione agevolata dei crediti già avviati alla riscossione coattiva e la lettera e) si segnala per il fatto che ulteriori limitazioni alla pignorabilità dei beni potrebbero rivelarsi suscettibili di compromettere l'integrale recuperabilità del credito erariale. Gli stessi artt. 12, 13 e 15, rispettivamente in materia di razionalizzazione della determinazione del reddito d'impresa, di IVA e di fiscalità energetica ed ambientale, recano criteri abbastanza generici, i cui risvolti finanziari andranno accuratamente dimostrati.

Merita di essere segnalato inoltre il riproporsi della tendenza alla modifica del quadro dei documenti di finanza pubblica al di fuori del contesto costituito necessariamente dalla revisione della legge di contabilità. L'art. 3, comma 1, lettera f), ad esempio, prevede un documento, da presentare alle Camere contestualmente alla Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza, con cui vengono illustrati i risultati annuali in tema di lotta all'evasione. L'art. 4, inoltre, al comma 1, integra il contenuto del disegno di legge di bilancio con un allegato costituito da un rapporto annuale sulle spese fiscali: si ricorda che la materia del contenuto della legge di bilancio è sottoposta a riserva di legge costituzionale, ai sensi del sesto comma dell'art. 81 Cost., novellato. Ciò almeno che non si intenda che l'allegato attiene solo al disegno di legge, come recita letteralmente la norma, e non anche alla legge di bilancio. Rimane tuttavia il giudizio di inopportunità circa il fatto che si proceda a modifiche episodiche e dunque disorganiche della legge di contabilità.

E' presente poi una serie di norme che dovrebbero trovare attuazione ad invarianza di oneri, in assenza di un diverso riferimento nel testo. Infatti, in linea generale si può osservare che una puntuale attuazione dei vari aspetti della legge difficilmente riesce ad evitare un aggravio del carico di lavoro e di adempimenti delle pubbliche amministrazioni interessate. Per altri versi la normativa implica interventi di cui rimane da dimostrare la totale compatibilità con le risorse in essere: è il caso, ad esempio, dell'art. 2, comma 3, lettera b), in materia di adempimenti nel settore della fiscalità immobiliare.

In conclusione, per tutte le questioni, di merito e di metodo sinteticamente rilevate, va osservato che si tratta di un testo impegnativo, la cui attuazione, per gli

Aspetti attinenti alle conseguenze sui saldi di finanza pubblica, richiederà particolare cura da parte del Governo.

Legge 14 marzo 2014, n. 28, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 gennaio 2014, n. 2, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione

Si tratta del consueto provvedimento di proroga delle missioni internazionali, che quindi comporta spese quasi tutte delimitate al 2014 ed autorizzate in cifra fissa in riferimento ai singoli obiettivi. E' stata altresì fornita la Relazione tecnica in riferimento sia al decreto-legge nel testo iniziale sia agli emendamenti approvati in prima lettura dal Senato della Repubblica. E' disponibile altresì anche il consueto allegato con il riepilogo degli effetti delle singole misure sui tre saldi: tenuto conto della natura degli oneri, appare fondato sostenerne l'equivalenza.

Poiché, come già riferito, la struttura finanziaria del provvedimento è tale, per sua natura, da prevedere un largo uso della tecnica dell'autorizzazione di spesa in cifra fissa, non vi sono problemi particolari, almeno in linea generale. La copertura insiste per la gran parte sull'apposito fondo per le missioni internazionali, finanziato da ultimo con la legge di stabilità per il 2014 e che viene integralmente utilizzato.

Il quadro finanziario complessivo nei termini prima riassunti presenta però, soprattutto in riferimento agli emendamenti approvati, dei profili che meritano attenzione per gli aspetti di competenza.

Anzitutto viene in rilievo l'art. 5, comma 4-bis, che disciplina le promozioni dei capitani a maggiori dell'arma dei carabinieri per far fronte alle esigenze connesse con le missioni internazionali di pace, con un costo, per il periodo 2015-2018, indicato nella norma stessa, cui corrisponderebbe un risparmio nel periodo 2019-2023, secondo le stime riportate dalle Relazioni tecniche. La copertura dell'onere insiste sul bilancio del Ministero della difesa, in riferimento alla missione e al programma nella norma indicati relativamente alla quota rimodulabile delle spese.

Al riguardo, si rileva che si tratta di una copertura con mezzi di bilancio, non venendo incisa un'autorizzazione legislativa di spesa. Ciò indurrebbe a vedere confermata la tendenza a costruire gli stanziamenti in maniera non del tutto coerente con le esigenze effettive. Soprattutto per determinati comparti, come già è stato sottolineato, la tendenza è abbastanza consolidata, presentando i relativi bilanci poste che svolgono di fatto, spesso, le stesse funzioni del fondo speciale. Oltretutto, poiché l'onere in questione è ultratriennale, non appare ispirata a necessaria prudenza l'approvazione di una nuova spesa a valere su stanziamenti rimodulabili di incerta consistenza alla luce, anzitutto, della limitazione triennale del bilancio e, in secondo luogo, della suscettibilità di essere oggetto di future riduzioni, tenuto conto, per esempio, della *spending review* in atto: i relativi effetti, infatti, sono già incorporati in parte nei saldi a legislazione vigente (alla cui garanzia sono finalizzati accantonamenti proprio delle spese rimodulabili) e concorrono alla copertura su scala pluriennale dei maggiori oneri da varare e del conseguimento degli obiettivi programmatici, secondo le prospettazioni del DEF 2014.

Come per analoghi provvedimenti, con gli artt. 6 e 7 sono poi disposte norme che consentono di attivare procedure d'urgenza per l'acquisizione di forniture e servizi nonché per l'esecuzione in economia di lavori, servizi e forniture per specifiche esigenze. Vengono riproposte anche normative derogatorie dei limiti in essere per le spese per prestazioni di lavoro straordinario, senza altre specificazioni di carattere finanziario.

Si ripropone così un quadro di operatività di alcuni comparti delle pubbliche amministrazioni che, come già si è avuto modo di rilevare nel passato, si colloca, sia pure per espressa disposizione legislativa, al di fuori delle normative ordinamentali in vigore, anche con riferimento a quella contabile sotto il profilo delle procedure da seguire nell'utilizzo delle risorse di bilancio. Tale progressiva frantumazione del complessivo quadro contabile finisce con l'indebolire inevitabilmente il sistema dei controlli, non solo per le relative ricadute di tipo finanziario, ma anche sotto il profilo sia della gestione che della stessa rendicontazione.

L'art. 10 infine presenta profili in parte coincidenti con quelli testé rilevati, in parte del tutto peculiari. Si ripresentano normative derogatorie delle disposizioni

limitative delle spese delle pubbliche amministrazioni per acquisto, noleggio e manutenzione delle autovetture e viene riconfermata la possibilità per l'amministrazione degli Affari Esteri di derogare ai limiti in materia di stipula di contratti di lavoro a tempo determinato. Valgono le considerazioni già espresse circa la perdita di unitarietà del sistema ordinamentale.

Gli aspetti peculiari presentati dall'art. 10 si riferiscono al fatto che è solo la Relazione tecnica a quantificare i relativi costi, non menzionati dunque dall'articolo, che genericamente dispone che la disciplina in discussione trova applicazione nell'ambito degli stanziamenti di cui a precedenti articoli.

Legge 19 marzo 2014, n. 41, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 gennaio 2014, n. 3, recante disposizioni temporanee e urgenti in materia di proroga degli automatismi stipendiali del personale della scuola

Il provvedimento è inteso essenzialmente a regolare le conseguenze dell'indebita corresponsione di provvidenze al personale scolastico.

Con i primi tre commi dell'art. 1 si evita il recupero di scatti di anzianità corrisposti in assenza della normativa di supporto (comma 1). La copertura finanziaria viene reperita mediante accantonamento di una quota dei fondi a disposizione per la sessione negoziale che comunque deve concludersi entro il 30 giugno (comma 3), nell'intesa, suggellata da apposita clausola di salvaguardia, che altrimenti si provvede a carico dei residui in essere sull'apposito fondo per l'incremento delle risorse contrattuali (comma 2). Sono stati al riguardo forniti dettagli in ordine alla quantificazione degli oneri, anche se, come rilevato in sede parlamentare richiamando i chiarimenti forniti dal Governo, il numero preciso del personale beneficiario potrà essere definito solo a seguito della conclusione del contratto collettivo nazionale di lavoro.

Le perplessità del meccanismo di copertura sono legate al fatto che le sessioni contrattuali degli ultimi anni non hanno lasciato somme disponibili. Appare poi poco coerente che la copertura sia posta sui residui, tipologia che non è ammessa infatti dalla legge di contabilità, anche se l'onere è da considerarsi *una tantum*. Problematico appare poi anche il meccanismo, sempre richiamato nel citato parere, in base al quale le somme

necessarie a coprire gli oneri relativi alla sessione negoziale saranno individuate nell'ambito di un atto d'indirizzo del Ministero dell'istruzione.

Anche il successivo comma 4, sempre dell'art. 1, presenta aspetti metodologici che vanno rimarcati. Infatti, si crea un onere dal momento che si evita il blocco dei miglioramenti stipendiali, facendo così ricorso ad una copertura ottenuta con l'utilizzo delle minori occorrenze stimate sulle integrazioni dei capitoli interessati stanziati per far fronte alle eccedenze di spesa e ai trascinamenti dovuti ai maggiori assegni familiari e personali. Si tratta dunque di coperture ottenute utilizzando sopravvenienze su fondi di bilancio, peraltro stanziati per far fronte a fenomeni di dubbia coerenza con l'ordinamento contabile come le eccedenze di spesa.

Si viene a configurare, in sintesi, un quadro complessivo, avuto riguardo alla tecnica contabile seguita, improntato ad un notevole grado di approssimazione, tra l'altro per importi non irrilevanti. Ciò senza considerare l'indebita corresponsione di emolumenti, alla regolazione dei cui effetti è preordinato il decreto in parola, come illustrato in premessa.

Tale conclusione non muta se si considera l'art. 1-*bis*, inserito durante l'*iter* parlamentare di conversione, che intende risolvere problemi in parte analoghi per il personale ATA, anche se in tal caso si ha una copertura utilizzando un'autorizzazione legislativa di spesa relativa ai piani di offerta formativa, sulla quale - secondo quanto dichiarato dal Governo - non gravano obbligazioni giuridicamente perfezionate. Il comma 2 in particolare, che si limita a posporre, secondo quanto chiarito dalla Relazione tecnica aggiornata, il recupero dei crediti che lo Stato vanta nei confronti di ciascuno dei dipendenti ATA in relazione all'indebito pagamento di un determinato incremento stipendiale, non comporterebbe effetti sui saldi di finanza pubblica. La conclusione non è stata ulteriormente chiarita, pur trattandosi di un'operazione dall'ammontare limitato, in quanto - a parità di condizioni - resterebbe pur sempre da finanziare diversamente il fabbisogno complessivo.

Legge 28 marzo 2014, n. 50, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2014, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero, nonché altre disposizioni urgenti in materia tributaria e contributiva e di rinvio di termini relativi ad adempimenti tributari e contributivi

Il decreto-legge ha per oggetto numerosi argomenti, non del tutto omogenei anche nella formulazione iniziale del decreto medesimo. Si sostituiscono, infatti, articoli della legge di stabilità in materia di detrazioni e deduzioni ai fini di una diversa composizione della manovra relativa al triennio 2014-2016 e si prorogano adempimenti tributari e contributivi relativi a vari eventi sismici. La versione iniziale del decreto conteneva un articolo 1, successivamente soppresso durante l'esame presso la Camera dei Deputati in prima lettura, in base al quale si prevedeva una normativa in materia di emersione e rientro dei capitali detenuti all'estero.

L'esame parlamentare, le cui modifiche si sono tutte concentrate nella richiamata prima lettura, ha apportato comunque numerose altre correzioni ed integrazioni.

Il provvedimento è risultato corredato di Relazione tecnica, successivamente aggiornata nel passaggio alla seconda ed ultima lettura parlamentare. E' disponibile altresì l'apposito allegato di riepilogo complessivo dell'effetto delle varie disposizioni sui tre saldi. Se ne desume una sostanziale neutralità, salvo che per la contabilità finanziaria relativamente al primo anno, in connessione al diverso operare degli accantonamenti lineari di spesa sui vari ministeri tenendo conto dei criteri cui sono ispirati i vari saldi. Essendo stato fissato il coefficiente di realizzazione intorno al 70 per cento circa, ne derivano la neutralità sui saldi di cassa e di contabilità nazionale e il corrispettivo avanzo su quello di contabilità finanziaria.

Nei suoi aspetti finanziari complessivi il provvedimento - sulla base delle indicazioni contenute nel DEF 2014 - raccoglie risorse, in termini di contabilità nazionale, per 502 milioni per il 2014, 775 milioni per il 2015 e 565 milioni a decorrere dal 2016, quasi esclusivamente dall'accantonamento lineare delle spese dei Ministeri, e le utilizza quasi del tutto per compensare la soppressione delle norme della legge di stabilità sulla revisione della detrazione d'imposta.

Il provvedimento presenta una serie di problemi di carattere anche metodologico.

Anzitutto, dalla riformulazione della clausola di copertura si deduce che la sanatoria degli effetti della citata norma soppressa, che comportava delle assunzioni escluse che si proceda a queste ultime, essendone venuto meno il presupposto, ossia la gestione delle operazioni connesse al rientro dei capitali. E' interessante notare come le clausole di sanatoria presentino talvolta un valore di "stile", come in questo caso, e che pertanto occorrerebbe riflettere sul fatto che esso non sono obbligatorie, in base all'art. 77 Cost..

In secondo luogo, viene in rilievo l'art. 2, commi 1 e 2, già richiamato nella precedente Relazione quadrimestrale, in quanto tale da modificare alcune fonti di alimentazione della manovra 2014 - 2016 nel senso di sostituire la razionalizzazione delle detrazioni d'imposta con i proventi della *spending review* sin dal 2014, con contestuale incremento degli accantonamenti delle spese dei Ministeri. Al riguardo, il Governo ha garantito che ciò non pregiudicherà la funzionalità delle pubbliche amministrazioni e che verrà garantita l'equivalenza degli effetti sui vari saldi.

Si tratta di un complesso di argomenti non nuovo, su cui la Corte ha avuto modo di esprimersi in varie occasioni. In merito agli accantonamenti, vale la pena di ricordare il tema della scarsa chiarezza con cui vengono costruiti i tendenziali a legislazione vigente e quindi lo stesso bilancio di previsione. Questa esigenza di chiarezza rimane ineludibile anche con l'entrata in vigore del nuovo articolo 81 Cost., la cui richiamata legge rinforzata (di attuazione) fissa al 2016 il nuovo ordinamento in tema di struttura del bilancio, di cui rimane evidenziata la componente a legislazione vigente, cui è dedicata un'apposita sezione, come già prima evidenziato.

Da ultimo, sempre nello specifico della norma qui considerata, va notato che il rafforzamento di alcune misure contenute nella citata legge di stabilità non è stato accompagnato dalla delucidazione del quadro analitico dei programmi interessati e dei risparmi assegnati, dunque, ai singoli dicasteri.

Viene poi in rilievo il comma 3-bis (parimenti inserito durante l'iter parlamentare di conversione), in virtù del quale è stato incrementato per tutto il 2014 il limite massimo di ricorso da parte degli enti locali ad anticipazioni di tesoreria da tre a cinque dodicesimi delle entrate accertate a consuntivo, senza però che si sia provveduto ad una quantificazione degli oneri in termini di maggiori interessi e alla relativa copertura

finanziaria. La Relazione tecnica aggiornata si limita a far presente che la norma non determina oneri a carico del bilancio dello Stato, in quanto essi restano a carico degli enti interessati.

Si tratta di un'impostazione che non può non essere vista con qualche perplessità. Anzitutto e correttamente, l'analogo norma contenuta nel decreto legge n. 133 (all'art. 1, comma 12), riferita ai primi tre mesi, ha provveduto alla quantificazione degli oneri e alla relativa copertura, in quel caso a carico di apposito fondo di cui al bilancio dello Stato.

Al riguardo, si rileva che due tecniche legislative difformi per analoga fattispecie non costituiscono un esempio di coerenza normativa. In secondo luogo, per gli aspetti finanziari, l'assenza di una copertura finanziaria e quindi il rinvio ai bilanci degli enti interessati accentuano il carattere facoltativo della disposizione, rimanendo i relativi effetti all'interno dei vincoli del patto di stabilità interno (con conseguenti problemi di effettivo utilizzo di tale facoltà, considerati i ristretti margini di disponibilità nei bilanci degli enti locali interessati).

Sempre l'art. 2 viene in rilievo in riferimento al comma 4-*bis* (parimenti inserito nel corso dell'*iter* parlamentare di conversione), che dispone l'esenzione dall'indicazione in dichiarazione dei redditi dei depositi e dei conti correnti bancari costituiti all'estero con valore massimo non superiore a 10.000 euro. La Relazione tecnica si limita a stimare l'assenza di effetti di gettito, senza fornire altre indicazioni e soprattutto senza accennare al pericolo di comportamenti elusivi.


In merito all'art. 3, in materia di sospensione dei termini di versamenti e adempimenti tributari per le zone interessate da eventi alluvionali, la Relazione tecnica reca le necessarie quantificazioni in termini di maggiori interessi con riferimento ai tassi a breve, anche avuto riguardo agli emendamenti approvati e che estendono ad altre zone (Veneto) le provvidenze previste per alcuni comuni dell'Emilia-Romagna. Non vengono però fornite le determinanti di tali quantificazioni, di cui è stato impossibile quindi, anche durante l'*iter* parlamentare, ricostruire la congruità.

In particolare, per i citati emendamenti parlamentari di carattere estensivo la stessa Commissione bilancio del Senato della Repubblica, competente in seconda ed ultima lettura, ha raccomandato un attento monitoraggio per valutare gli effetti

finanziari della sospensione in parola: infatti, la Relazione tecnica aggiornata ha evidenziato che il Governo stesso non disponeva alla stato (marzo u.s.) di dati puntuali ma solo di una stima provvisoria della platea dei soggetti che potrebbero fruire dell'agevolazione. Ne conseguiva che veniva consigliato di attivare un puntuale monitoraggio dei flussi finanziari dei versamenti tributari e contributivi, al fine di verificare tempestivamente gli effetti derivanti dalla prevista sospensione, evitando difficoltà nella gestione della liquidità giacente sul conto disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria ed i relativi, conseguenti effetti sul fabbisogno.

Viene da ultimo in rilievo un altro emendamento approvato durante l'iter di conversione, tradottosi poi nell'art. 3-bis, in base al quale si dispone la proroga biennale del termine di restituzione dei finanziamenti agevolati su provvista della Cassa Depositi e Prestiti per adempimenti fiscali e contributivi da parte di soggetti danneggiati dal sisma del 2012 verificatosi nella regione Emilia. Si tratta di una norma che presenta profili sia di quantificazione che di contabilizzazione.

Dal primo punto di vista, non risultano forniti dettagli, limitandosi, la Relazione tecnica, ad informare che la base di calcolo è stata fornita dalla Cassa Depositi e Prestiti. Dal secondo punto di vista, pur nel silenzio da parte della Relazione tecnica aggiornata, è opportuno ricordare che è stato lo stesso Governo a far presente, nel corso dell'esame parlamentare, che, a fronte di un'ipotesi iniziale di una proroga triennale (successivamente ridotta a due anni), si sarebbe potuta determinare la riclassificazione dell'incasso dei tributi e dei contributi nei conti nazionali, alla luce di un marcato differimento dell'effettivo onere gravante sul contribuente rispetto all'anno di competenza delle somme dovute (2012). Infatti, tale incasso potrebbe non essere più imputato all'anno di competenza, ma in base al profilo dell'effettivo rimborso, in quanto, tenuto conto dei criteri di costruzione della contabilità nazionale, la registrazione per competenza è possibile solo se la cassa si realizza in un arco temporale ragionevole, non eccessivamente esteso. Come anticipato, il termine è stato poi ridotto al biennio, allo scopo di risolvere il problema di carattere statistico-contabile posto dallo stesso Governo.



Legge 7 aprile 2014, n. 56, disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni

La legge intende prevedere un'ampia riforma in materia di enti locali, nelle more dell'approvazione della riforma costituzionale del Titolo V, e si può suddividere essenzialmente in tre ambiti.

Viene definita la figura della città metropolitana e ne vengono istituite nove, che assorbono le corrispondenti province. Vengono poi ridisegnate le funzioni delle province medesime ed infine vengono previste disposizioni in materia di unioni e fusioni di comuni. Essendo anche le nuove città metropolitane assoggettate all'obbligo di concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, è prevista una clausola di invarianza finanziaria, nel senso che l'attuazione della legge non deve comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Per brevità dei tempi di definizione dell'*iter* parlamentare la legge risulta approvata con la tecnica del "maxiemendamento", il cui esito è un testo che consta di 151 commi di un articolo unico. Ciò, come sempre succede in tali casi, non rende agevole la lettura, soprattutto trattandosi di una normativa complessa, per molti versi peraltro di "carattere indeterminato", come ha avuto modo di puntualizzare lo stesso Parlamento.

Sono state prodotte Relazioni tecniche, anche in riferimento al "maxiemendamento". Sui vari testi vi sono state due audizioni della Corte, di cui la prima (6 novembre 2013) presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati, competente per la prima delle tre letture complessive, e la seconda (16 gennaio 2014) presso la omologa Commissione del Senato della Repubblica. Si fa rinvio ai relativi testi per gli aspetti di merito della normativa, anche se in tali sedi sono state espresse valutazioni anche di carattere finanziario, che qui è opportuno brevemente ricordare soprattutto in riferimento alla citata audizione di gennaio.

Quanto ai costi e ai risparmi attesi, la Corte ha fatto presente che "i risparmi effettivamente quantificabili sono di entità contenuta, mentre è difficile ritenere che una riorganizzazione di così complessa portata sia improduttiva di costi. Appare pertanto decisiva la costante verifica dell'andamento dell'attuazione della riforma e dei risultati

sotto il profilo del governo delle risorse impiegate e del rispetto del divieto di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”.

Più in particolare, sul problema delle funzioni delegate e della relativa riorganizzazione tra regioni, provincie e comuni, la Corte ha fatto presente che “delicate questioni riguarderanno la quantificazione delle risorse destinate e la individuazione del contingente di personale oggetto di trasferimento. Gli effetti del trasferimento delle funzioni vanno d'altronde valutati alla luce degli studi sui fabbisogni standard e del processo di *spending review* avviato con il d.l. n. 95 del 2012, che deve ritenersi la chiave di lettura dell'intero provvedimento all'esame”.

Concludeva la Corte evidenziando la necessità che sull'attuazione della legge si proceda ad un attento e continuo monitoraggio sotto i tre profili del rispetto dei termini previsti per gli adempimenti esecutivi della riforme, dell'effettivo concretizzarsi dei potenziali risparmi attesi e della rilevazione degli eventuali costi aggiuntivi emergenti che devono trovare tempestiva adeguata copertura.

Sui vari blocchi normativi come prima sintetizzati, la Relazione tecnica finale evidenzia l'assenza di maggiori o nuovi oneri per la finanza pubblica. In tema di nuove città metropolitane essa fa presente che le relative funzioni, per lo più di natura programmatoria e di indirizzo nonché di carattere non operativo e comunque tali da rispettare i vincoli del patto di stabilità interno, dovranno essere svolte a valere sulle risorse proprie e trasferite. Lo stesso viene sostenuto per il riordino delle provincie, nei termini in cui esso è concepito dalla legge, con un effetto di medio periodo nel senso di una riduzione di spesa: lo stesso vale per le unioni e le fusioni di comuni nonché per la generale riorganizzazione delle reti periferiche delle pubbliche amministrazioni.

Esistono comunque snodi strutturali della legge che andranno attentamente monitorati sotto il profilo finanziario. Va segnalata anzitutto la mancata esclusione della possibilità di riconoscere un'indennità di funzione al sindaco metropolitano di cui al comma 22, quantunque la materia elettorale in argomento sia rinviata ad una legge statale che potrebbe disciplinare gli aspetti potenzialmente onerosi. Per la parte che attiene al riordino delle provincie (commi 51-97), per esempio, appare appropriato non escludere che il trasferimento di personale e di funzioni dalle stesse provincie ad altri enti territoriali potrebbe avere un costo in termini sia economici che organizzativi, allo

stato non quantificabili, anche se il limite delle risorse disponibili induce a ritenere soprattutto il rischio di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Va anche fatto un rilievo sulle disposizioni contenute nei commi 135 e 136 in ordine all' idoneità del meccanismo di compensazione previsto nel medesimo comma 136 (secondo cui i comuni provvedono a rideterminare gli oneri connessi con le attività in materia di *status* degli amministratori locali) al fine di evitare effetti finanziari negativi derivanti dall' incremento del numero dei consiglieri e assessori previsto dal comma 135.

Da citare altresì l' esclusione - contenuta, tra l' altro, nel comma 104 - dal patto di stabilità interno delle unioni dei comuni più piccoli, che, secondo la Relazione tecnica, non comporta un peggioramento dei saldi di finanza pubblica, in quanto i relativi risparmi non sono stati scontati negli andamenti tendenziali. Non viene fornita infatti la motivazione di tale ultima affermazione.

Va menzionato poi lo stesso parere della richiamata Commissione bilancio del Senato della Repubblica, la quale ha sollevato una serie di perplessità in riferimento alla possibilità di duplicazioni di costi e funzioni (comma 22), nonché in materia di ricollocazione di personale (commi 90, lettera a), 92, 96, 114 e 123), di trasferimento delle funzioni (commi 93 e 96, lettera d)), di riflessi sulla tenuta del patto di stabilità interno (commi 104, già menzionato, 118 e 119) e per quanto concerne le stesse clausole di invarianza (commi 57, 94 e 136).

In definitiva, la conclusione già riportata dell' audizione della Corte del 16 gennaio scorso - nel senso della necessità di un' attenta e continua attività di monitoraggio dei profili attuativi anche finanziari della legge - non può che essere qui ribadita con convinzione, anche in quanto la legge si limita a fissare la clausola di non onerosità, ma non prevede una clausola di salvaguardia con cui poter attivare eventualmente meccanismi compensativi ove nel tempo non si rivelasse ragionevole il predetto vincolo di non onerosità. Va peraltro ricordato che tra gli obiettivi della legge vi è dichiaratamente quello di favorire il processo di *spending review*.

Dal punto di vista metodologico il rinvio, sostanzialmente, alla dinamica della legislazione vigente - nonostante l' intento di fondo di favorire la *spending review* e nonostante che l' unico vincolo normativo sia posto in termini di non onerosità - di per sé non sembra tale da garantire, da un lato, la necessaria trasparenza sulla evoluzione

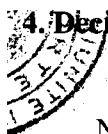
degli effetti finanziari derivanti dall'attuazione della legge e, dall'altro, il relativo controllo, in quanto le numerose variabili in gioco finiscono con il sovrapporsi e con il determinare pertanto un risultato che nasce dal sommarsi degli effetti della legge in esame e della restante legislazione vigente. Da questo punto di vista va rilevato che il comma 149, relativo all'attuazione e al monitoraggio degli effetti della legge, non prevede il coinvolgimento del Ministro dell'economia e delle finanze.

Appare utile ricordare infine che il citato decreto legge n. 66 del 24 aprile quantifica (artt. 19 e 47) i risparmi derivanti dalla legge in esame in riferimento sia al venir meno delle elezioni provinciali sia alla gratuità degli organi delle città metropolitane e delle province, destinandoli alla copertura degli oneri del decreto medesimo. Ciò rende più complessi i problemi da affrontare per rispettare il vincolo di non onerosità della legge.

3. Leggi di minore rilevanza finanziaria

Risultano entrate in vigore nel quadrimestre considerato cinque leggi, di scarsa o nulla portata finanziaria. La prima (n. 1 del 7 gennaio 2014) istituisce una Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, la seconda (n. 63 del 14 aprile) detta disposizioni per la celebrazione del centenario della nascita di Alberto Burri, la terza (n. 64 del 14 aprile) dichiara monumento nazionale la basilica palladiana di Vicenza, la quarta (n. 62 del 17 aprile) modifica il codice penale in materia di scambio elettorale politico-mafioso e la quinta (n. 65 del 22 aprile) detta norme per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, ai fini della garanzia per la rappresentanza di genere.

4. Decreti legislativi



Nel periodo considerato risultano entrati in vigore numerosi decreti legislativi, come riportato al paragrafo 1.1. Essi generalmente recano clausole di invarianza, che risultano nel complesso ragionevoli. Quando in sede di parere parlamentare sono state espresse osservazioni, queste ultime risultano recepite nel testo.

In particolare, il d.lgs. n. 7 del 20 gennaio 2014 si segnala per il fatto di iniziare a dare attuazione alla delega in materia di revisione dello strumento militare nazionale (legge n. 244 del 2012). Esso è finalizzato a determinare una riduzione dell'assetto strutturale ed organizzativo di tale strumento. La annessa Relazione tecnica, nel quantificare i risparmi, ne evidenzia il carattere "meramente programmatico-previsionale, tenuto anche presente che gli effetti finanziari reali delle sinergie ottenute al termine del processo di riordino potranno essere rilevati nell'effettivo ammontare annuo soltanto a consuntivo e a valle della concreta rilocalizzazione delle funzioni espletate dai sopprimendi ovvero riconfigurandi comandi, enti e strutture organizzative delle Forze armate nel senso indicato dal programma di revisione". Il che appare ragionevole e merita di essere sottolineato per il fatto che, come ricorda sempre la Relazione tecnica, "le disponibilità così ricavate...saranno destinate a contribuire all'auspicato riequilibrio dei principali settori di spesa...quale condizione indispensabile per concorrere a garantire l'efficienza e l'operatività dello strumento militare nel suo complesso, rinnovato e razionalizzato". Il pericolo da evitare in questi casi è che a risparmi programmatico-previsionali corrispondano utilizzi effettivi, non coerenti quindi con i primi dal punto di vista sia quantitativo che temporale.

Problemi metodologicamente analoghi presenta il dlgs. n. 8 del 28 gennaio 2014, attuativo anch'esso della medesima legge delega in materia di riordino dello strumento militare.

Il d.lgs. n. 14 del 19 febbraio 2014, che introduce disposizioni tese ad assicurare la funzionalità degli uffici giudiziari, si segnala per il fatto che il Governo ha garantito, durante l'*iter* consultivo in sede parlamentare, che la gestione e la manutenzione del tribunale di Napoli e la istituzione del tribunale di Napoli nord nonché la ricostituzione del tribunale di Urbino e la conservazione dell'ufficio del giudice di pace di Aversa