



Infine, più in generale, si aprono opportunità di riflessione sull'ampiezza della nozione di "evento eccezionale" evocata dal secondo comma del nuovo art. 81 quale possibilità consentita di allontanarsi temporaneamente dall'equilibrio di bilancio, salvo l'obbligo del recupero al verificarsi delle condizioni normate dalla legge cd. "rinforzata" (che comunque a sua volta fa rinvio alle prescrizioni della normativa comunitaria) e sempre che non si tratti di riforme strutturali destinate a recuperare il vincolo nel medio periodo. In questo ambito una riflessione precipua può riguardare la considerazione della coerenza tra gli effetti dei citati "eventi eccezionali" e l'obiettivo - egualmente costituzionalizzato con il primo comma del nuovo art. 97 – della sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni, che non implica solo vincoli di medio-lungo periodo.

### *1.3. Giurisprudenza costituzionale*

1.3.1. Nel periodo considerato, presentano interesse numerose pronunce della Corte Costituzionale in tema: a) di copertura finanziaria e di equilibrio di bilancio (sent. nn. 132, 141, 171, 190, 224); b) di indebitamento degli enti territoriali (sent. nn. 175, 188).

Si tratta di pronunce particolarmente significative poiché dettano principi di orientamento per la formulazione di leggi di spesa validi non solo per il legislatore regionale (a cui principalmente le sentenze della Corte si riferiscono), ma anche per il legislatore nazionale.

1.3.2. Quanto al profilo della copertura, assume rilevanza la sentenza n. 132, con la quale la Corte - in esito ad un giudizio di costituzionalità sollevato in via incidentale - ha ritenuto che non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis, comma 11, del d.lgs. 30 dicembre 1992 n. 502, nella parte in cui, commisurando l'indennità premio di servizio, disciplinata dagli artt. 2 e 4 della legge 8 marzo 1968 n. 152, al trattamento retributivo effettivamente percepito in relazione all'incarico di direttore generale (o di direttore amministrativo o di direttore sanitario) delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale e delle province autonome, comporterebbe oneri aggiuntivi per il bilancio dell'Inps, in violazione dell'art. 76 Cost., con particolare



riferimento al preceitto della legge di delega contenuto nell'art. 1, comma 4, della legge 30 novembre 1998, n. 419 (che prescrive il divieto di recare oneri aggiuntivi per lo Stato e per le altre pubbliche amministrazioni), nonché in violazione dell'art. 81, ultimo comma, Cost. (*recte*: comma 3, nel testo introdotto dall'art. 6, legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1; questo è il primo caso in cui la Corte fa applicazione della nuova formulazione dell'art. 81 Cost.), in quanto il Legislatore delegato non avrebbe indicato i mezzi per far fronte alle nuove e maggiori spese.

*Chiaro (Stampa)*

In particolare la Corte, pronunciandosi in ordine alla ritenuta lesione del "criterio di invarianza degli oneri finanziari", fissato con riguardo agli effetti complessivi dell'«esercizio della delega» dall'art. 1, comma 6, della legge n. 419 del 1998, ha osservato che detto criterio non comporta la preclusione di un eventuale aggravio di spesa derivante dall'applicazione della disposizione impugnata, poiché, riguardando il vincolo di cui al predetto art. 1 la materia delegata nel suo insieme, l'eventuale sindacato sulla sua corretta attuazione dovrebbe rivolgersi all'effetto complessivo di tutte le innovazioni introdotte dal d.lgs. n. 229 del 1999, dal momento che ben potrebbe un singolo aggravio di spesa trovare compensazione in altre disposizioni produttive di risparmi o di maggiori entrate. Ebbene, ha concluso la Corte, l'ordinanza di rimessione difetta di ogni argomentazione ed allegazione circa il superamento di detto limite, la cui violazione avrebbe assunto valore dirimente.

Si ripropone qui un delicato profilo connesso alla dimostrazione, *per tabulas*, della portata finanziaria di singole disposizioni legislative in relazione ai complessivi effetti finanziari di invarianza, ad esempio, di un provvedimento di legge di riassetto organizzativo, profilo che accentua la decisiva importanza degli elementi informativi rimessi alla elaborazione di accurate relazioni tecniche (art. 17, legge n. 196/2009, citata), anche allo scopo di consentire, sia pure sul piano della ragionevolezza, di valutare il sostanziale rispetto dei "criteri di invarianza" posti dal Legislatore a garanzia della tenuta degli equilibri di finanza pubblica, poiché in difetto regole di tal fatta, in considerazione della loro sostanziale genericità, finiscono con l'atteggiarsi a mere clausole di stile.

In tema di copertura particolarmente articolata è poi la sentenza n. 141, dalla quale possono desumersi, numerosi *dicta*.



La Corte, pronunciandosi su di una legge finanziaria della Regione Campania (legge regionale n. 4/2011), ha dichiarato la illegittimità costituzionale di numerose disposizioni di detto provvedimento legislativo.

Nell'ordine, la Corte ha ritenuto che la destinazione delle maggiori entrate, derivanti dal recupero dell'evasione fiscale all'incremento dei fondi di riserva per spese obbligatorie e per spese impreviste, si traduce in un surrettizio aumento di dette spese, non altrimenti specificate e senza che, in violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., ne sia indicata preventivamente una copertura sufficientemente sicura, posto che essa è rimessa ad un meccanismo eteronomo di determinazione (decreto del Ministro dell'economia e delle finanze e, dal 24 gennaio 2012, ai sensi dell'art. 10 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 - Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle provincie, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario -, convenzione con l'Agenzia delle entrate) e rispetto ad un evento futuro ed incerto, quantomeno in riferimento all'ammontare.

La Corte ha poi dichiarato la illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 81, comma 4, Cost., dell'art. 1, comma 44, in base al quale le economie e le risorse di cui all'art. 18, comma 4, legge regionale Campania 19 gennaio 2009, n. 1, sono utilizzate, dagli enti delegati ai sensi della legge regionale 7 maggio 1996 n. 11, a parziale finanziamento dei piani di forestazione per gli anni 2011, 2012 e 2013, attuati nell'ambito della pianificazione regionale 2009-2013, per omessa previsione dell'obbligo di certificazione con riferimento al conto consuntivo 2010 (non ancora approvato), comprovante l'effettiva disponibilità delle economie, e per non aver rispettato l'art. 44, comm 3, della legge regionale di contabilità (n. 7/2002), il quale stabilisce che «l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione può avvenire soltanto quando ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente».

Ancora costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 81, comma 4 Cost., è stato dichiarato l'art. 1, comma 123, il quale stanzia su apposita unità previsionale di base risorse finanziarie per prevenire le frodi sui fondi comunitari senza però indicare la relativa copertura finanziaria.



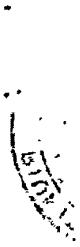
Analoga declaratoria di illegittimità, per violazione dell'art. 81, comma 4, Cost., ha colpito l'art. 1, commi da 135 a 138, in quanto la dotazione finanziaria per le spese di investimento ai fini dell'attuazione delle norme denunciate (che prevedono la costituzione di una società finanziaria regionale per azioni per l'attuazione degli obiettivi, dei programmi e delle direttive regionali, a capitale pubblico prevalente e partecipazione della Regione in misura non inferiore al 51 per cento) «è definita con successivo provvedimento», non essendo la stessa legge di spesa a prevedere la copertura finanziaria.

Costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 81, comma 4, Cost., è stato anche dichiarato l'art. 1, commi da 142 a 154, in quanto l'introdotta disciplina di nuovi incentivi e di investimenti produttivi delle imprese mediante agevolazioni di crediti di imposta e contributi in conto interessi risulta priva di copertura finanziaria, giacché sulla pertinente unità previsionale di base (denominata «Spese per investimenti nei settori produttivi dell'industria, dell'artigianato, del commercio e dell'agricoltura») non sussistevano risorse finanziarie per le finalità della norma.

Illegittimo, per violazione dell'art. 81, comma 4, Cost., è stato poi ritenuto l'art. 1, comma 207, in quanto le economie per il finanziamento di attività di politiche sociali vengono previste in assenza di certificazione dell'avanzo di amministrazione e di approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente.

Analoga declaratoria, per violazione dell'art. 81, comma 4, Cost., ha riguardato l'art. 1, comma 263, in quanto la norma che dispone il finanziamento di euro 150.000,00 per l'istituzione del distretto industriale "Caianello-Capua" non prevede copertura finanziaria per farvi fronte, né indica la UPB su cui dovrebbe essere iscritto.

L'illegittimità è stata pronunciata anche per l'art. 1, commi da 164 a 166, da 176 a 191 e 203 - attinenti alla materia del disavanzo sanitario e censurati per violazione degli obblighi discendenti dal concordato Piano di rientro o di interferenza od ostacolo all'attività od ai poteri del Commissario *ad acta* della Regione Campania - in quanto, prevedendo, la disposizione, l'istituzione di fondi straordinari, essa contrasta con l'art. 1, comma 174, legge 30 dicembre 2004 n. 311, norma statale espressiva di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica (di cui all'art. 117, .



comma 3, Cost.), il quale consente solo spese obbligatorie, allo scopo di non aggravare il disavanzo sanitario regionale.

Infine costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 81, comma 4, Cost., è stato ritenuto l'art. 1, comma 215, il quale prevede, in assenza di copertura finanziaria, che «La Regione Campania assicura le convenzioni a favore degli *Hospice*».

In materia di copertura, la Corte, con la sentenza n. 190, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 20, comma 2, legge provinciale di Bolzano dell'11 ottobre 2012 n. 10, che, prevedendo la possibilità di utilizzare il fondo di riserva per le spese impreviste al fine di assicurare la copertura finanziaria delle spese per i contributi da concedere alle emittenti radiotelevisive nonché ai portali informativi *online* con sede legale e redazione principale ed operativa nel territorio provinciale, si pone in contrasto con l'art. 81, comma 4, Cost., in quanto la finalità stessa del fondo di riserva per le spese impreviste esclude che le risorse di tale fondo possano essere utilizzate per coprire spese intenzionalmente pianificate dal legislatore provinciale e del tutto svincolate dall'accadere di eventi che sfuggono al suo controllo.

1.3.3. Per i profili concernenti l'indebitamento degli enti territoriali la Corte, con la sentenza n. 175, ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, legge 12 novembre 2011 n. 183, ai sensi del quale «Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, a decorrere dall'anno 2013 gli enti territoriali riducono l'entità del debito pubblico [...]», promossa dalle Regioni Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige per ritenuta violazione dei rispettivi parametri statutari nonché degli artt. 5, 117, commi 3, 118, 119 e 120 Cost., in quanto la norma denunciata è stata qualificata quale disposizione espressiva di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

Sempre sul versante del divieto di indebitamento occorre menzionare la sentenza n. 188, con la quale la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 10, comma 2, legge provinciale Bolzano 11 ottobre 2012 n. 10, il quale, prevedendo la possibilità di attivare anticipazioni di cassa senza limiti quantitativi, con il ricorso a istituti di credito diversi dal tesoriere e stabilendo di allocare tali anticipazioni nelle



partite di giro, viola l'art. 119, comma 6, Cost., in quanto tale previsione: a) per un verso, dettando una disciplina distinta e senza nessun riferimento a quella stabilità dallo Stato per gli enti territoriali della stessa natura, viola il principio di uniformità riconosciuto in modo assoluto ed indefettibile dalla giurisprudenza della Corte, senza possibilità di unilaterale determinazione da parte dell'ente territoriale, ancorché ad autonomia speciale; b) per altro verso assume una non consentita funzione di copertura della spesa, permettendo di disporre di risorse finanziarie di natura creditizia indipendentemente da ogni riscontro circa la correlazione delle stesse all'esistenza di entrate non ancora riscosse; donde, tale operazione, ampliando di fatto le possibilità di spesa consentite dalle risorse a disposizione, costituisce lesione del principio dell'equilibrio del bilancio strettamente correlato alla "regola aurea" contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost..

Infine, la Corte con la sentenza n. 224 ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 25 legge provinciale Bolzano 19 luglio 2013 n. 10, che, nel provvedere alla riorganizzazione di una serie rilevante di funzioni dell'ente territoriale, omette di determinarne gli effetti finanziari attivi e passivi e la loro influenza complessiva sul bilancio di competenza e sugli esercizi futuri, con ciò violando l'art. 81, comma 4, Cost..

In primo luogo la Corte ha ricordato che non «si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta 'copertura', cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa» (sentenza n. 30 del 1959).

La Corte ha anche riaffermato che la riduzione compensativa di autorizzazioni derivanti da disposizioni di legge modificate «deve essere sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto [finalizzata] a compensare [...] gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa. Si tratta di un principio finanziario immanente all'ordinamento, enunciato esplicitamente dall'art. 81, quarto comma, Cost. [e quindi] di diretta applicazione secondo la costante interpretazione di questa Corte» (sentenza n. 115 del 2012). In questa prospettiva ermeneutica non assume rilevanza il fatto che le



risorse destinate ad un complesso così vasto di funzioni provinciali siano riferite ad un capitolo o ad una unità previsionale di base.

Il principio di copertura, infatti, ha natura di pregetto sostanziale, cosicché ogni disposizione, che comporta conseguenze finanziarie di carattere positivo o negativo deve essere corredata da un'apposita istruttoria e successiva allegazione degli effetti previsti e della relativa compatibilità con le risorse a disposizione. Nel caso di norme a regime, come quello di specie, dette operazioni devono essere riferite sia all'esercizio di competenza che a quelli successivi in cui le norme esplicheranno effetti.

La Corte ha aggiunto che il principio di analitica copertura espresso dall'art. 81, quarto comma, Cost., è ora sostanzialmente riprodotto nell'art. 81, terzo comma, Cost., come formulato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, trova, tra l'altro, esplicita declinazione nell'apposito art. 17 (copertura finanziaria delle leggi) della richiamata legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) – direttamente applicabile alla Provincia autonoma di Bolzano, per effetto dell'art. 19, comma 2, della stessa legge – laddove è prescritto che «ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia, da redigere secondo i criteri di cui al comma 12, per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime. In ogni caso la clausola di salvaguardia deve garantire la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere e la relativa copertura».

Un altro fondamentale criterio di valutazione ai fini dello scrutinio di norme ai sensi dell'art. 81 si incentra sull'obbligo di corredare le innovazioni legislative di allegati o documenti dimostrativi degli effetti economici delle stesse, poiché detto obbligo non costituisce, con riferimento ai giudizi sulle questioni di legittimità sollevate in via principale, un'inversione dell'onere della prova a danno della Regione o della Provincia autonoma convenuta in giudizio, bensì naturale ottemperanza al principio costituzionale sancito dal citato art. 81, quarto comma, Cost.

Quest'ultimo va rispettato, *in primis*, nelle assemblee parlamentari deputate all'approvazione della legge. Il fatto che l'unità di voto sia riferita all'unità previsionale



di base non comporta che - quando il suo oggetto sia collegabile a più funzioni - l'approvazione del contenuto dell'unità stessa sia una clausola in bianco, suscettibile di successivo riempimento a piena discrezione degli organi deputati alla sua attuazione. Al contrario, già la relazione al disegno di legge deve informare in modo analitico l'assemblea deliberante sugli obiettivi e sui correlati mezzi relativi a ciascuna disposizione comportante spesa, ancorché incorporata in unità previsionale a contenuto promiscuo.

*Giulio Tremonti*  
1.3.4. Da segnalare, nella giurisprudenza della Corte costituzionale, il sempre più frequente richiamo dei principi di contabilità pubblica cui devono essere informati i documenti contabili (v. art. 24, legge n. 196/2009, d.lgs. n. 118/2011, oggetto di profonde modifiche ad opera del d.lgs. n. 126/2014), quale ad esempio il principio dell'unità di bilancio «secondo il quale tutte le entrate correnti, a prescindere dalla loro origine, concorrono alla copertura di tutte le spese correnti, con conseguente divieto di prevedere una specifica correlazione tra singola entrata e singola uscita» (sentenze n. 224/2014 e n. 192/2012).

## 2. Le singole leggi

**Legge 2 maggio 2014, n. 68, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, recante disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche**

Si tratta di un complesso provvedimento in materia di enti locali, risultante da un testo iniziale al quale sono stati apportati emendamenti parlamentari. Esso rappresenta il terzo provvedimento in argomento, in quanto i due precedenti - sebbene con contenuto in parte diverso - non sono stati convertiti, come si desume anche dalla stessa legge di conversione, che ne fa salvi gli atti e gli effetti prodotti.



Il provvedimento risulta corredata di Relazione tecnica, successivamente aggiornata nel passaggio dalla prima alla seconda lettura. Nella versione iniziale di tale documento è stato prodotto il consueto riepilogo degli effetti complessivi: ne risulta un saldo nullo per le tre contabilità considerate, con una diversa composizione per tener conto del diverso effetto della norma sul cambio di destinazione delle detrazioni TASI, che non ha impatto sul saldo netto da finanziare.

Il DEF 2014, nel confermare le valutazioni in termini di contabilità nazionale, fa presente che l'impatto di detto provvedimento è nullo e che gli effetti sono tutti concentrati sul primo anno (2014). Complessivamente si tratta solo di maggiori spese, pari a 658 milioni, dovute in grandissima parte all'ulteriore incremento del Fondo di solidarietà comunale per detrazioni TASI, per provvidenze alle Regioni e per altre esigenze dei comuni, laddove la restante, minima quota è ripartita per esigenze legate al pagamento dei servizi ferroviari della Valle d'Aosta nonché ai servizi di pulizia e agli ausiliari delle scuole.

Va altresì segnalato che la Corte, Sezione delle Autonomie, ha tenuto un'audizione in Parlamento, presso le Commissioni Riunite bilancio e finanze, in data 21 marzo, per i problemi di merito.

Il contenuto del provvedimento si riferisce essenzialmente a tre ambiti. Anzitutto, è prevista la facoltà dei Comuni di deliberare un incremento della tassa sui servizi indivisibili per finanziare detrazioni d'imposta per le abitazioni principali. In secondo luogo, sono previsti interventi per sanare le situazioni più gravi di alcuni Comuni e, in terzo luogo, vengono introdotte modifiche all'ordinamento in materia di possibilità di indebitamento per gli enti locali.

Avendo una portata finanziariamente circoscritta, come riferito, nonostante l'eterogeneità dei singoli interventi (sia pur nell'ambito della materia della finanza locale), il provvedimento non presenta questioni particolarmente rilevanti per i profili che attengono alla presente Relazione. Ciò nondimeno vale la pena di ricordare alcune questioni che da tale punto di vista risultano non del tutto chiarite.

Per quanto concerne l'art. 1, per esempio, risulta non affrontato il profilo, finanziariamente rilevante, delle ripercussioni sul gettito erariale a seguito della



deducibilità dal reddito d'impresa e di lavoro autonomo nonché dall'IRAP delle aliquote TASI di cui viene consentita, con la norma in esame, la possibilità di incremento ad opera dei Comuni. Per i commi 3-5, poi, non risulterebbe essere stato fuggito il dubbio che l'estensione alla TASI delle esenzioni già previste per l'IMU non si configuri come un ampliamento della gamma delle esenzioni inedesime.

*Anna*  
*Ugo*

Lo stesso art. 2, per la parte in cui (lettera *a-bis* del comma 1) introduce una serie di incentivi alla possibilità di scioglimento o alienazione di società controllate direttamente o indirettamente da pubbliche amministrazioni locali, appare difficilmente riconducibile alla fattispecie evocata dalla Relazione tecnica della rinuncia a maggior gettito, sicché - secondo il Governo - non vi sarebbero effetti negativi di gettito: infatti, come è stato correttamente osservato nel corso della discussione parlamentare, trattandosi di operazioni che nel libero mercato sono sempre possibili, si sarebbe dovuto dimostrare con maggior dettaglio l'inesistenza a legislazione vigente di attività del tipo oggetto della norma.

Più delicata è la valutazione degli effetti della proroga termini in materia di definizione agevolata delle cartelle di pagamento di cui al comma 1, lettere c) e d)). La posizione del Governo è stata tale da escludere effetti negativi sul gettito per la duplice motivazione che le norme, da un lato, consentirebbero l'effettuazione di versamenti con l'esclusione degli interessi e, dall'altro, incentiverebbero i contribuenti al versamento di somme che altrimenti potrebbero non essere corrisposte. In merito, si può osservare che si tratta di una valutazione - quella riferita alla asserita neutralità finanziaria dell'intervento - la cui sostenibilità può essere difficilmente verificata *ex ante*, ma che proprio ciò avrebbe potuto consigliare un atteggiamento prudenziale volto ad indicare una clausola di salvaguardia, cui far ricorso in caso di effetto non neutrale derivante dall'attuazione della norma stessa.

Può venire in evidenza inoltre l'art. 5, che consente agli enti locali per gli anni 2014 e 2015 di assumere nuovi mutui, oltre i limiti fissati dal TUEL, per un importo non superiore alle quote di capitale dei mutui e dei prestiti obbligazionari rimborsate nell'esercizio precedente. Il Governo ha fatto presente che gli effetti del venir meno dei mutui in ammortamento non sono scontati negli andamenti tendenziali e che non vi

sono effetti sull'indebitamento netto in quanto rimangono fermi i limiti del patto di stabilità interno.



Da un punto di vista metodologico va rilevato primariamente il riproporsi ancora una volta di una questione essenziale su cui già ci si è soffermati nel più recente passato, ossia la carenza di informazioni di dettaglio sui criteri di costruzione dei saldi tendenziali. Ciò rileva non solo in quanto esigenza in sé, in materia di gestione delle finanze pubbliche, ma anche perché la relativa conseguenza è la sottoposizione o meno - a giudizio del Governo - di una norma alla copertura finanziaria in dipendenza della mancata o della avvenuta considerazione di una posta nella costruzione dei suddetti saldi. Nella fattispecie, se ai fini di tali saldi il Governo avesse tenuto conto dei rimborsi effettuati, la norma avrebbe peggiorato gli obiettivi di finanza pubblica: avendo il Governo deciso nel senso opposto, la conseguenza è stata che la norma non peggiora gli equilibri di finanza pubblica. Una più puntuale informazione al riguardo potrebbe risultare utile, anche nella dialettica tra i poteri dello Stato, al fine di meglio individuare il punto dove si colloca il confine tra l'avvenuta o la mancata considerazione di un fenomeno nella composizione della posta contabile di volta in volta interessata.

Nel caso concreto, poi, sembrano non aver avuto seguito le perplessità circa l'assicurazione da parte del Governo del non superamento del limite del debito rimborsato: infatti, come è emerso anche nel corso degli stessi lavori parlamentari, tale limite potrebbe in teoria anche essere superato, essendo esso costruito come percentuale di un ammontare di entrate che può variare nel corso del tempo.

Anche l'art. 18, relativamente al comma 1, merita una riflessione, dal momento che, sia pure per zone molto delimitate, si prevede la mancata applicazione delle sanzioni consistenti nel divieto di assunzioni in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo di patto di stabilità interno, senza che siano previsti effetti sui saldi.



Legge 16 maggio 2014, n. 78, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34, recante disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese

Si tratta di una misura d'urgenza che ha subito rilevanti modifiche durante l'iter parlamentare e che è stata approvata con la tecnica del maxiemendamento con apposizione del voto di fiducia.

In estrema sintesi, il provvedimento consta di due Capi, di cui il primo contiene disposizioni in materia di contratto di lavoro a termine nonché apprendistato e il secondo reca misure in materia di servizi per il lavoro, verifica per la regolarità contributiva e contratti di solidarietà. Tenuto conto della materia oggetto del provvedimento, non si segnalano rilevanti problemi d'impatto sui saldi di finanza pubblica.

Il provvedimento iniziale risultava corredata, comunque, di Relazione tecnica, successivamente aggiornata all'atto della presentazione del citato maxiemendamento.

Merita una segnalazione la circostanza per cui il provvedimento era stato inserito dal DEF 2014, insieme alla riforma del mercato del lavoro di cui alla legge n. 92 del 2012 (di cui è stato considerato una modifica), tra le riforme di carattere strutturale programmate dal Governo e che di entrambi i provvedimenti veniva fornita una stima degli effetti in termini di crescita sul PIL, sui consumi privati e sull'occupazione già a partire dal 2014 (e con tassi di variazione crescenti), mentre gli investimenti fissi lordi si sarebbero incrementati a partire dal 2018.

Per quanto concerne in particolare i profili finanziari, sembrano sostenibili i tetti di spesa comunque in essere a legislazione vigente - cui il testo fa riferimento (ad esempio, per quanto concerne l'art. 5) e che la Relazione tecnica ha assunto a presidio dell'asserita invarianza di oneri -, così come la clausola di neutralità in riferimento agli adempimenti amministrativi connessi, ad esempio, all'art. 4, in materia di "smaterializzazione" del DURC.

Infine, va rilevato che si sarebbe potuta approfondire l'ipotesi che le modifiche alla disciplina di merito di alcune figure contrattuali contenute nel provvedimento



abbiano ripercussioni - indirettamente - su eventuali finanziamenti pubblici in essere in riferimento a tali figure.



**Legge 23 maggio 2014, n. 80, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, recante misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015**

Il provvedimento, richiamato anche dal DEF 2014, che ne quantificava gli effetti sui saldi di contabilità nazionale, è volto essenzialmente a prevedere interventi per alleviare il disagio sociale legato alle emergenze abitative attraverso il raggiungimento di una serie di obiettivi, che vanno dallo sviluppo dell'edilizia residenziale sociale all'ampliamento dell'offerta di alloggi popolari e alla promozione dell'affitto a canone concordato.

E' prevista, quindi, una serie di interventi specifici, che, sulla base dell'apposito allegato alla Relazione tecnica aggiornata, determinano un saldo positivo pari a 50 milioni circa per ciascuno degli anni 2014 e 2015, avuto riguardo all'impatto sui saldi di contabilità nazionale: dal riepilogo si desume - secondo una metodologia che distingue gli effetti in riferimento alle entrate e alle spese - che il descritto risultato netto deriva da minori spese superiori alle minori entrate per i due anni considerati (nel 2016 il saldo è nullo). In termini di contabilità finanziaria il provvedimento è invece perfettamente compensato.

Tra gli interventi si segnalano in particolare, per dimensione, quelli relativi alla riduzione dell'aliquota della cedolare secca per contratti a canone concordato, nonché l'incremento del fondo inquilini morosi incolpevoli, l'istituzione del fondo per la concessione di contributi sui mutui ipotecari destinati all'acquisto di alloggi di proprietà, il piano di recupero di immobili e alloggi di edilizia residenziale pubblica, l'incremento per la dotazione del fondo di sostegno per accesso alle abitazioni in locazione e per l'EXPO di Milano. Tra le coperture si annoverano la riduzione del

*Carlo Zanella*  
*Carlo Zanella*

fondo di politica economica (FISPE), nonché la riduzione dei contributi a favore delle imprese edilizie e del programma straordinario di edilizia agevolata.

Il provvedimento consta di 15 articoli e risulta arricchito di numerosi commi ed articoli approvati durante l'*iter* di conversione. In riferimento sia al testo iniziale che al passaggio alla seconda ed ultima lettura il Governo ha fornito le prescritte Relazioni tecniche.

Dal punto di vista dei profili di coerenza del testo con le prescrizioni della legge di contabilità si evidenziano fattispecie già riscontrate nel passato. In sintesi, esse attengono in particolar modo ad incertezze circa la valutazione della sussistenza o meno dell'impatto sulla cassa e dell'effettiva neutralità di alcune disposizioni, unitamente a profili di rinvio alla fonte secondaria a proposito della delicata fase della precisazione degli aspetti finanziari di alcune norme. Vengono altresì in rilievo le note problematiche in merito alla valutazione degli effetti indiretti nella composizione del quadro d'impatto della normativa. Considerazioni possono essere infine svolte sull'assenza di clausole di salvaguardia in caso di oneri solo valutati o stimati, per i quali non è previsto quindi un tetto massimo.

Nel dettaglio, per quanto concerne il tema degli effetti di cassa e pur tenendo conto dell'ammontare delle risorse coinvolte, va, ad esempio, menzionato l'art. 10, il cui comma 2 fa esplicito accenno all'accelerazione dell'utilizzo delle risorse in essere. Ma vengono in rilievo anche i commi 5, lettera d), e 5-bis del medesimo articolo, che prevedono numerosi interventi per alleviare il disagio abitativo, come la creazione di servizi e di quote di alloggi da destinare alla locazione temporanea: il Governo, nel corso del dibattito parlamentare, ha ribadito la natura esclusivamente ordinamentale della normativa, che non avrebbe dunque effetti di cassa. Va osservato al riguardo che è la stessa normativa a stanziare delle risorse per alcune di tali finalità (comma 10), le quali risorse a loro volta derivano da revoche di finanziamenti disposte già nel 2011 per interventi previsti nel Programma delle infrastrutture strategiche, ma per i quali non erano stati posti in essere i conseguenti atti amministrativi e le cui corrispondenti risorse finanziarie risultavano evidentemente non utilizzate. Lo stesso tipo di osservazione può essere svolto per l'art. 13, comma 4, che attribuisce al comune di Milano un contributo per il 2014, con aggravio del solo saldo netto da finanziare, essendo il contributo



escluso dal patto di stabilità interno: tale circostanza non dovrebbe escludere un impatto sui saldi di cassa, almeno come valutazione *ex ante*. Va peraltro aggiunto che tale conclusione risulterebbe rafforzata dal fatto che la copertura deriva dall'utilizzo di una serie di stanziamenti in conto residui, la cui riassegnazione ad altre finalità dovrebbe presupporre che i corrispondenti stanziamenti di cassa siano di scarsa entità. Lo stesso Governo, per una fatispecie per molti versi assimilabile (relativa alla copertura degli oneri di cui all'art. 4, comma 4, mediante l'utilizzo di risorse non utilizzate), ha correttamente previsto la compensazione degli effetti sui saldi diversi da quelli di contabilità finanziaria.

Per quanto concerne poi la non completa esaustività delle informazioni fornite dalla Relazione tecnica, si può qui richiamare l'articolo 9, comma 2-*bis*, in base al quale si prevede l'applicazione della cedolare secca anche ai contratti di locazione stipulati nei comuni in emergenza per eventi calamitosi, con un onere permanente per la cui quantificazione non risultano precise le determinanti.

Alcune clausole di neutralità non risulterebbero parimenti corredate da adeguata documentazione che ne attesti una ragionevole sostenibilità. Può essere il caso dei commi 2-*bis* e 2-*ter* dell'art. 7, con cui si modifica, in sostanza, la normativa della legge di stabilità 2014, in base alla quale le spese per acquisto di mobili ed elettrodomestici non possono essere superiori a quelle sostenute per i lavori di ristrutturazione ai fini della fruizione della detrazione IRPEF e si dispone che le detrazioni prescindono dall'importo delle spese sostenute per i lavori di ristrutturazione che fruiscono delle detrazioni medesime. La Relazione tecnica fa presente che non erano stati ascritti effetti di maggiore entrata alle norme modificate della legge di stabilità 2014, in quanto tali spese avrebbero dovuto aver luogo fino al 31 dicembre 2014 "e, pertanto, i relativi riflessi fiscali si avranno solo a partire dall'indicazione in sede di dichiarazione dei redditi per tali annualità".

Non è chiaro a tale ultimo riguardo il motivo della mancata previsione di effetti finanziari se essi si verificano in esercizi successivi per ragioni legate al meccanismo saldo-acconto quale presiede a molte fatispecie di carattere fiscale.



*Carlo De Benedetti*

Perdura peraltro la tendenza - già segnalata in precedenti Relazioni quadrimestrali - a demandare ad atti secondari la definizione degli aspetti finanziari di norme primarie: è il caso ad esempio dell'art. 4, comma 3, che rimette alla sede amministrativa l'individuazione della cadenza temporale delle revoche di finanziamenti al fine di evitare effetti negativi sui saldi, con ciò delegificando l'individuazione degli esercizi in cui effettuare il recupero delle risorse e la relativa assegnazione a nuove finalità, ovvero dell'art. 8, in materia di riscatto a termine dell'alloggio sociale, il cui comma 4 prevede l'emanazione di un decreto ministeriale avente ad oggetto anche l'individuazione delle modalità di determinazione o di fruizione del credito d'imposta previsto. Indubbiamente, si tratta di materie di grande complessità tecnica.

*Carlo De Benedetti*

Si segnalano altresì coperture di oneri correnti di carattere permanente a carico del fondo globale: è il caso degli articoli 9, comma 2-*quater*, e 9-*bis*, comma 3. Si ricorda al riguardo, in linea generale, che tale tipo di copertura - quella sul fondo globale - è la prima tra quelle consentite dalla legge di contabilità e che anzi, come è stato osservato nella precedente Relazione quadrimestrale, occorrerebbe riflettere sull'opportunità di farvi maggior ricorso in quanto la *ratio* di tale fondo attiene al rilevante ruolo di cerniera tra gli andamenti programmatici e quelli tendenziali a proposito della legislazione onerosa. Ma va altresì tenuto presente, in materia, che ricorrere a tale tipo di copertura per oneri correnti permanenti esige particolare ponderazione poiché rischia di irrigidire la struttura del bilancio degli anni a venire e quindi di privare quest'ultimo di quella flessibilità che ne consenta l'adattabilità a future esigenze di reperimento di risorse per rendere raggiungibili gli obiettivi di politica "fiscale", come dimostra anche lo sforzo in atto in tale direzione ad opera dello strumento costituito dalla razionalizzazione della spesa.

Sempre avuto riguardo agli aspetti metodologici in materia di contabilità pubblica, va segnalato altresì il caso di oneri costruiti con la tecnica della mera valutazione o previsione senza però il corredo della clausola di salvaguardia, prescritta dalla legge di contabilità proprio per evitare che si possano verificare discrepanze di segno negativo (ai fini della finanza pubblica) nell'attuazione nel corso del tempo delle varie norme con riferimento all'andamento tra oneri e coperture finanziarie: è il caso ad esempio del già citato art. 9, comma 2-*quater*.