

industrializzazione della Sicilia vengono trasferiti a carico dell'Amministrazione regionale. Mentre però nel primo caso la Corte si è affermata nel chiarire l'inesistenza del difetto della lesione dell'autonomia degli enti territoriali sussistendo una modalità di copertura a carico del bilancio dello Stato, nel secondo caso non è dato riscontrare, nella motivazione della pronuncia, un'analoga esplicitazione della sussistenza del rispetto delle coperture di bilancio nella specie contestata dal Tribunale remittente, dato che la Corte conclude sul punto affermando che "rimane ferma la necessità, già affermata dal legislatore, di garantire adeguatamente la copertura finanziaria".



b) Riduzione di trasferimenti finanziari da un ente territoriale ad un altro (sentenze. nn. 10 e 29)

Con la prima sentenza (n. 10) la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge della Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n. 1 (Legge finanziaria per l'anno 2014), in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge regionale, nella parte in cui non consente di attribuire adeguate risorse per l'esercizio delle funzioni conferite dalla legge della Regione Piemonte 20 novembre 1998, n. 34 (Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli Enti locali) e dalle altre leggi regionali che ad essa si richiamano. Le norme impugnate sono state ritenute in contrasto con gli artt. 3, 97, 117 e 119 Cost., nella parte in cui, in modo irragionevole e sproporzionato, riducono — senza alcun piano di riorganizzazione o di riallocazione — le dotazioni finanziarie per l'esercizio delle funzioni conferite.

La Corte, sulla base dei rilievi formulati dal Tribunale remittente, ha acclarato dalla lettura dei bilanci della Regione e già accertato nei giudizi a *quibus* che l'entità degli stanziamenti contenuti nella specifica posta del bilancio della Regione, a fronte di una originaria continuità dalla data di conferimento

delle funzioni all'esercizio 2011, viene notevolmente ridotta negli ultimi tre esercizi.



Come si evince dalla progressione storica degli stanziamenti precedentemente illustrata, rispetto all'importo "consolidato" di 60 milioni relativo all'esercizio 2010 (e rimasto sostanzialmente invariato nel 2011), si sono avute riduzioni del 33,33 per cento nell'esercizio 2012, del 64,89 per cento nell'esercizio 2013, dell'82 per cento nell'esercizio 2014 (percentuale poi rideterminata al 65,62 per cento a seguito del censurato assestamento di bilancio).

Quanto alle questioni sollevate in riferimento agli artt. 117, 119 e 97 Cost., l'entità della riduzione delle risorse necessarie per le funzioni conferite alle Province piemontesi si riverbera sull'autonomia di queste ultime, entrando in contrasto con detti parametri costituzionali, nella misura in cui non consente di finanziare adeguatamente le funzioni stesse.

La Corte ha citato il proprio precedente di cui alla sentenza n. 188/2015, con la quale ha ricordato che «ogni stanziamento di risorse deve essere accompagnato da scopi appropriati e proporzionati alla sua misura [e che] [i]l principio di buon andamento implica, da un lato, che le risorse stanziare siano idonee ad assicurare la copertura della spesa, a cominciare da quella relativa al personale dell'amministrazione, e, dall'altro, che dette risorse siano spese proficuamente in relazione agli obiettivi correttamente delineati già in sede di approvazione del bilancio di previsione» (sentenza n. 188 del 2015). Il principio del buon andamento – ancor più alla luce della modifica intervenuta con l'introduzione del nuovo primo comma dell'art. 97 Cost. ad opera della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) – è strettamente correlato alla coerenza della legge finanziaria regionale e di quella di bilancio con la programmazione delle attività e dei servizi che si intendono finanziare a legislazione vigente.

In assenza di adeguate fonti di finanziamento a cui attingere per soddisfare i bisogni della collettività di riferimento in un quadro organico complessivo, è arduo rispondere alla primaria e fondamentale esigenza di preordinare, organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate. In detto contesto, la quantificazione delle risorse in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente. Nel caso di specie le stesse leggi della Regione Piemonte n. 34 del 1998 e 26 aprile 2000, n. 44 (Disposizioni normative per l'attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59»), attuative della legge n. 59 del 1997 e del decreto legislativo n. 112 del 1998, attribuendo una serie di funzioni alle Province piemontesi, comportano l'obbligo di assicurare un adeguato finanziamento. È stato in proposito più volte ribadito della Corte che «l'esistenza di oneri nascenti dal contenuto della legge determina la necessità dell'indicazione dei mezzi finanziari per farvi fronte. Verrebbe altrimenti "disatteso un obbligo costituzionale di indicazione al quale il legislatore, anche regionale (*ex plurimis*, sentenza n. 68 del 2011), non può sottrarsi, ogni qual volta esso preveda attività che non possano realizzarsi se non per mezzo di una spesa" (sentenza n. 51 del 2013)» (sentenza n. 4 del 2014).

Una dotazione finanziaria così radicalmente ridotta, non accompagnata da proposte di riorganizzazione dei servizi o da eventuale riallocazione delle funzioni a suo tempo trasferite, comporta una lesione dei principi in considerazione. Dunque, l'eccessiva riduzione delle risorse e l'incertezza sulla loro definitiva entità (la stessa Regione, malgrado l'adozione dell'insufficiente incremento di risorse in sede di assestamento del bilancio, precisa la



provvisorietà di tale statuizione) non consentono una proficua utilizzazione delle stesse in quanto «[s]olo in presenza di un ragionevole progetto di impegno è possibile realizzare una corretta ripartizione delle risorse [...] e garantire il buon andamento dei servizi con esse finanziati».



Con la sentenza n. 29/2016 la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dall'art. 28 [che riduce l'importo del diritto annuale delle Camere di commercio, del 35 per cento per l'anno 2015, del 40 per cento per l'anno 2016, e, a decorrere dall'anno 2017, del 50 per cento, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica] del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114, proposta in riferimento agli artt. 14, lettere d), o), p) e q), e 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana) ed all'art. 119 Cost. dalla Regione siciliana.

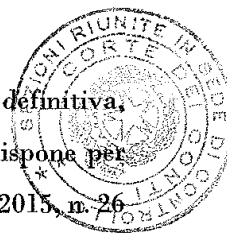
La Corte ha ricordato di avere precisato che i tributi istituiti e regolati da una legge dello Stato (anche quando il relativo gettito sia parzialmente destinato a un ente territoriale, come appunto per la Regione siciliana, ai sensi degli artt. 36 dello statuto e 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, recante «Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria») conservano inalterata la loro natura di tributi erariali (*ex multis*, sentenze n. 131 del 2015, n. 26 del 2014, n. 97 del 2013, n. 123 del 2010, n. 216 del 2009, n. 397 del 2005, n. 37 del 2004, n. 296 del 2003). Conseguentemente, il legislatore statale può sempre modificarli, diminuirli o persino sopprimerli, senza che ciò comporti una violazione dell'autonomia finanziaria regionale, in quanto lo statuto di autonomia non assicura alla Regione siciliana una garanzia di "invarianza" quantitativa di entrate, con il solo limite che la riduzione delle entrate non sia, però, di entità tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali nell'ambito dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni. Sono quindi legittime le riduzioni delle risorse, purché non siano tali da comportare

uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa e, in definitiva, non rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione dispone per l'adempimento dei propri compiti (sentenze n. 188, n. 131 e n. 89 del 2015, n. 26 e n. 23 del 2014, n. 121 e n. 97 del 2013, n. 246 e n. 241 del 2012, n. 298 del 2009, n. 145 del 2008, n. 256 del 2007 e n. 431 del 2004).

Sotto tale profilo - ha ritenuto la Corte - la Regione ricorrente (oltre ad una asserita quantificazione della riduzione di entrate per le Camere di commercio siciliane di circa 23 milioni di euro, nell'indicato triennio) non ha offerto alcuna prova circa l'irreparabile pregiudizio paventato sulla funzionalità delle stesse (ed anche a prescindere dalla negata natura di esse quali enti locali); così eludendo la affermata necessità di una dimostrazione del denunciato squilibrio che, pur non configurando una *probatio diabolica*, sia almeno supportata da dati quantitativi concreti (sentenze n. 239 del 2015 e n. 26 del 2014). E ciò tanto più in quanto, come detto, il diritto camerale è solo una delle molteplici concorrenti forme di finanziamento delle Camere di commercio (previste dall'art. 18, comma 1, lettere da a) ad f), della legge n. 580 del 1993), e dette Camere sono comunque destinatarie di contributi a carico del bilancio dello Stato per l'espletamento delle funzioni delegate (ai sensi del successivo comma 2 del citato art. 18).

Le due sentenze (n. 10 e n. 29) risolvono questioni di legittimità costituzionale per asserita indebita riduzione di trasferimenti da un ente territoriale ad un altro.

Mentre la prima sentenza, anche in relazione alle deduzioni del remittente, ha accolto come irragionevoli le riduzioni operate dalla Regione Piemonte "in danno" delle Province piemontesi, la sentenza n. 29 evidenzia l'omessa dimostrazione del denunciato squilibrio finanziario, poiché solo affermato da parte della Regione ricorrente.



c) *Norme statali, puntuali ma non di dettaglio, espressione di principi di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 38)*



Da segnalare, in tema di coordinamento della finanza pubblica, è la sentenza n. 38/2016, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Puglia 5 dicembre 2014, n. 48, recante «Modifiche all'articolo 24 della legge regionale 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005), in materia di utilizzo dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica».

La norma impugnata aggiungeva all'art. 24 della legge della Regione Puglia 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005) il comma 1-*bis*, del seguente tenore: «Gli enti gestori che non versano in stato di dissesto finanziario possono, in deroga alla legge 24 dicembre 1993, n. 560 (Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica), destinare una quota dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica al pagamento di imposte gravanti sugli immobili di loro proprietà, al fine di rispettare il vincolo del pareggio di bilancio».

La Corte ha, in premessa, ricordato che possono essere ricondotte nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica anche «norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali» (sentenza n. 237 del 2009; in precedenza, nello stesso senso, sentenza n. 417 del 2005), giacché «il finalismo» insito in tale genere di disposizioni esclude che possa invocarsi «la logica della norma di dettaglio» (sentenza n. 205 del 2013). Coerentemente con questa ricostruzione finalistica del coordinamento, che può essere perseguito anche tramite norme finanziarie che non si limitino a porre un obiettivo di riequilibrio della finanza

pubblica, ma prescrivano le specifiche modalità per il suo perseguimento, la Corte ha affermato che «la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione (sentenze n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007)» (sentenza n. 16 del 2010).

Sulla base di tale premessa la Corte ha affermato che nella norma statale di cui all'art. 3, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 47 del 2014 [nella parte in cui stabilisce che «risorse derivanti dalle alienazioni devono essere destinate esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente»] è individuabile un rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione tra prescrizione puntuale e principio, giacché, una volta assunto dal legislatore l'obiettivo generale di potenziare il patrimonio di edilizia residenziale pubblica attraverso la vendita di determinati beni, l'imposizione del vincolo di destinazione specifica dei proventi della vendita all'acquisizione di nuovi alloggi o alla manutenzione di quelli esistenti appare mezzo necessario al suo raggiungimento (*ex plurimis*, sentenze n. 205 e n. 63 del 2013, in fattispecie nelle quali è stato riconosciuto carattere di principio a norme che imprimono vincoli di destinazione alla riduzione del debito pubblico di risorse derivanti da dismissioni patrimoniali).

Riguardata dal punto di vista generale delle regole di finanza e contabilità pubblica - ha ritenuto la Corte - la previsione statale non è altro che espressione del generale principio secondo cui le dismissioni patrimoniali non possono essere impiegate per spese di natura corrente, fra le quali ricade anche il pagamento di oneri tributari. Infatti, l'impiego dei proventi di alienazioni per spese correnti provoca un pregiudizio all'equilibrio finanziario e patrimoniale dell'ente che lo pratica, pari al valore della dismissione stessa.



Per le ragioni esposte, la norma regionale impugnata, che consente agli enti di gestione di destinare parte dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica al diverso fine del pagamento di imposte gravanti sugli immobili di loro proprietà, è stata ritenuta contrastante con il principio dettato dalla norma statale di riferimento, invadendo, in questo modo, la competenza concorrente dello Stato nella materia «coordinamento della finanza pubblica», in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost..



d) Rilevanza della grave situazione finanziaria quale deroga al principio dell'accordo dello Stato con la Regione (sentenza n. 40).

Con la sentenza n. 40/2016 la Corte nel ritenere non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 46, comma 3, del decreto-legge n. 66 del 2014, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 36 e 43 del R.D.lgs. n. 455 del 1946 e all'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, nonché in riferimento agli artt. 81, ultimo comma, e 119 Cost., dalla Regione siciliana, ha rigettato la censura regionale che lamentava un'asserita determinazione unilaterale, da parte dello Stato, del concorso delle autonomie speciali al risanamento della finanza pubblica, in violazione del principio dell'accordo, ribadendo che, in un contesto di grave crisi economica, il legislatore, nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica, può discostarsi dal modello consensualistico prefigurato dal citato art. 27 della legge n. 42 del 2009, fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria (nello stesso senso anche la sentenza n. 77 del 2015).

2. Le singole leggi

Legge 28 dicembre 2015, n. 220, riforma della RAI e del servizio pubblico radiotelevisivo



Il provvedimento consta essenzialmente di due parti, di cui la prima riguardante le modifiche al contratto nazionale di servizio, la disciplina della *governance* della RAI nonché quella dell'attività gestionale di tale ente, mentre la seconda recante una delega per il riassetto normativo del settore, nonché disposizioni transitorie e finali.

Per la prima parte, si tratta di modifiche ordinamentali che non determinano effetti sulla finanza pubblica, se non per la norma che incrementa il contributo dello Stato in riferimento alla convenzione tra la società concessionaria e la provincia autonoma di Bolzano (art. 1, comma 1, lettera f)) e che reca un onere coperto con fondi della Presidenza del Consiglio per il 2015 e con il ricorso al Fondo speciale a decorrere dal 2017, mentre per il 2016 si provvede a carico del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica.

Per il profilo relativo al 2015 si nota *in primis* la irritualità di un ricorso generico a “risorse disponibili” sul bilancio autonomo della Presidenza: si ricorda che anche la giurisprudenza costituzionale ha confermato l'obbligo di una copertura puntuale e precisa.

Si rileva altresì la ricorrente anomalia di un ricorso al Fondo speciale corrente per la copertura di oneri permanenti: come già evidenziato in occasione di analoghe circostanze, soprattutto tenendo conto delle attuali condizioni di finanza pubblica, non è infondato ritenere che le proiezioni ultratriennali di tale fondo presentino un profilo quantitativo più limitato rispetto a quello del primo

triennio, il che non appare coerente con il carattere permanente di oneri che trovano compensazione in tal modo.

Da un punto di vista complessivo comunque, in ordine alla prima parte della legge, non risulta chiaro se il nuovo ordinamento comporti o meno una variazione del flusso di risorse a carico dell'Erario (ovvero ne ponga le premesse): la Relazione tecnica si limita ad asseverare l'assenza di oneri a carico della finanza pubblica.

Quanto alla seconda parte del provvedimento (delega), di cui all'art. 4, in materia di ridefinizione del testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, può risultare giustificabile il ricorso alla procedura del trasferimento alla sede delegata per la soluzione di eventuali problemi di copertura di oneri, "stante la complessità della materia volta ad attuare un complessivo riordino del servizio pubblico radiotelevisivo", come affermato nella Relazione tecnica aggiornata.

Non risultano valutati gli oneri per la consultazione pubblica sugli obblighi del servizio pubblico radiofonico (art. 5, comma 5), da sostenersi ad opera del Ministero dello sviluppo economico.

Legge 28 dicembre 2015, n. 221, disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali

La legge, che rappresenta un provvedimento collegato alla legge di stabilità 2014, detta disposizioni per una serie di materie di carattere ambientale e contiene anche una delega (art. 70).



La normativa è strutturata in 79 articoli, raggruppati in 11 capi (protezione della natura e strategie per l'impatto sostenibile, procedure di valutazione di impatto ambientale e sanitario, emissioni di gas ad effetto serra ed impianti per la produzione di energia, *Green public procurement*, incentivi per prodotti derivanti da materiali *post* consumo o dal recupero degli scarti e dei materiali rivenienti dal disassemblaggio dei prodotti complessi, gestione dei rifiuti, difesa del suolo, garanzia dell'accesso universale all'acqua, procedimenti autorizzatori relativi alle infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radio elettrici e allo scambio di beni usati, disciplina degli scarichi e del riutilizzo di residui ambientali e per ultimo disposizioni varie in materia ambientale).

In occasione delle tre letture parlamentari il Governo ha presentato le prescritte Relazioni tecniche aggiornate.

Dal punto di vista finanziario la tipologia delle norme si può articolare in tre fattispecie: oneri quantificati (con la tecnica del tetto di spesa) e coperti in gran parte con il ricorso al Fondo speciale; in secondo luogo, clausole di neutralità ovvero di rinvio alla legislazione vigente; in terzo luogo, mancata regolamentazione delle conseguenze finanziarie della normativa, laddove soccorre in molti casi la Relazione tecnica.

Quanto alla prima casistica, non si ravvedono particolari problematiche in riferimento agli oneri, alla luce della richiamata tecnica del limite di spesa, utilizzata anche per spese fiscali.

A parte l'art. 5, comma 3, che stanziava fondi per la mobilità sostenibile tra i centri abitati dislocati lungo l'asse ferroviario Bologna-Verona, l'art.6 comporta oneri permanenti con copertura sul Fondo speciale corrente (gli importi sono comunque limitati): si tratta di una fattispecie che si è già verificata e pertanto si rinvia alle considerazioni espresse al riguardo.



L'art. 56, comma 8, utilizza, a copertura di agevolazioni fiscali consistenti in crediti d'imposta, anche quote del Fondo speciale di parte capitale: ~~permane,~~ pertanto, il problema di una dequalificazione della spesa. ~~Peraltro, anche allo~~ scopo di evitare eventuali contenziosi interpretativi, sarebbe stato opportuno prevedere un limite massimo per il credito d'imposta, anziché la cifra fissa del 50 per cento delle spese sostenute, in presenza di tetto di spesa: ciò in quanto in caso di esubero delle richieste rispetto allo stanziamento, potrebbe emergere la incoerenza tra le due prescrizioni.

Numerose sono le norme ricomprese nella seconda tipologia evidenziata (clausole di neutralità ovvero rinvii alla legislazione vigente). Si tratta ancora una volta di una tecnica legislativa che, nel concretizzarsi, nel caso in esame, in una revisione di intere linee di intervento dell'operatore pubblico a vari livelli, non sempre risulta coerente con gli obblighi che incombono sulla nuova legislazione di spesa previsti dalla legge di contabilità ed, in particolare, la predeterminabilità per esercizio di oneri e coperture. E' stata già rappresentata sul punto l'opportunità di prevedere forme di monitoraggio e clausole, sia pur generiche, di salvaguardia, che evitino il ricorso alla futura legislazione vigente per la copertura di eventuali maggiori oneri nascenti, nel tempo, dal funzionamento dei vari meccanismi normativi.

Così è a dirsi relativamente all'art. 4, in materia di revisione della struttura dell'ENEA, che reca una clausola del tipo menzionato (rinvio alla legislazione vigente), la cui sostenibilità è giustificata dalla Relazione tecnica con l'equivalenza, in sintesi, tra i maggiori oneri per l'istituzione dell'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie e le minori spese a regime, prevedendosi l'assorbimento ovvero la trasformazione dell'ENEA, il che consentirà una "riorganizzazione che permetterà la riduzione a regime della spesa di personale di circa 210 mila euro annui". Peraltro, si sottovaluta la circostanza che,



quand'anche le previsioni si realizzassero, i tempi dei due flussi di aggravio e di copertura potrebbero non coincidere.

L'art. 5, comma 6, prevede l'istituzione, senza oneri, in tutti gli istituti della figura del *mobility manager* scolastico: la Relazione tecnica fa presente che l'assenza di oneri deriva sia dal fatto che "l'attività verrà svolta nell'ambito delle risorse finanziarie già a disposizione degli istituti coinvolti", sia dal fatto che "l'utilizzazione del docente nella funzione del *mobility manager* non determina l'assunzione di oneri di supplenza". Dal punto di vista finanziario sarebbe stato forse preferibile calibrare la normativa sulla base di una valutazione realistica della disponibilità effettiva di risorse nei bilanci degli istituti scolastici interessati.

Relativamente all'art. 18, in tema di applicazione di criteri ambientali minimi negli appalti pubblici per le forniture e gli affidamenti di servizio, la Relazione tecnica giustifica la clausola di invarianza adducendo tra l'altro una non maggiore onerosità dei prodotti che sfuggono ai "criteri ambientali minimi", e di una sistematica economia di spesa per quelli sottoponibili a tali criteri. Nonostante la difficoltà di calcolare gli effetti di simili normative, si osserva che si tratta di interventi metodologici i cui effetti finanziari potranno accertarsi solo nel tempo ed i cui eventuali risvolti in termini di maggiori oneri netti non saranno assorbibili se non nell'ambito dei futuri stanziamenti a legislazione vigente. Analogamente è a dirsi per l'art. 19, in tema di applicazione di criteri ambientali minimi negli appalti pubblici.

L'art. 21 prevede alcune attività nuove ad invarianza di costi in materia di qualificazione ambientale dei prodotti dei sistemi produttivi locali definito *Made green in Italy*: la Relazione tecnica fa presente che si tratta di disposizioni programmatiche, che "potranno essere modulate in relazione alle effettive disponibilità di bilancio". L'art. 31 prevede inoltre la possibilità di una proposta transattiva da parte del soggetto nei cui confronti il Ministero dell'ambiente

abbia avviato le procedure di bonifica: secondo la Relazione tecnica, si potrebbero ridurre le spese e comunque si esclude un aumento delle stesse, al qual proposito valgono le considerazioni generali già effettuate. Analoghe considerazioni sono formulabili in ordine all'art. 37, in materia di trattamenti di rifiuto tramite compostaggio aerobico, la cui clausola di invarianza poggerebbe, secondo la Relazione tecnica, sulla previsione di minori costi di gestione.

L'art. 23 rappresenta una tipologia normativa dalle caratteristiche particolari sul piano finanziario, in quanto si prevede, da un lato, un complesso (oneroso) di incentivi per prodotti derivanti da materiali *post* consumo o dal recupero degli scarti e dei materiali rivenienti dal disassemblaggio dei prodotti complessi e, dall'altro, che il Ministro competente individui con decreto le risorse finanziarie a legislazione vigente da destinare alle finalità della normativa *de qua*. Al riguardo, va osservato che l'individuazione delle disponibilità di risorse finanziarie in essere utilizzabili per le nuove finalità è prevista avvenga attraverso normativa di rango secondario, mentre ogni stanziamento contabile dovrebbe essere fondato su di una disposizione legislativa che individui autonomi obiettivi.

Va quindi rilevata sia la non idonea dimostrazione dell'effettiva esistenza di disponibilità non utilizzate o sovrabbondanti, sia la circostanza che si possa procedere ad individuare risorse eccedentarie con un decreto ministeriale.

L'art. 51 prevede una rivisitazione delle norme in materia di autorità di bacino, per il qual caso la Relazione tecnica asserisce la sostenibilità del rinvio alla legislazione vigente trattandosi di rinormare larghi settori del comparto, precisando che, in caso di necessità di nuove risorse, si provvederà con "specifiche coperture finanziarie". Al riguardo, si rinvia alle precedenti considerazioni metodologiche, anche perché la Relazione tecnica riporta osservazioni di carattere generale nel rimettersi alla legislazione vigente e alle



relative risorse, la cui sostenibilità nel corso del tempo - trattandosi di spese in gran parte non rimodulabili - non appare molto agevolmente ricostruibile, non potendosi escludere un incremento dei futuri stanziamenti a legislazione vigente. Sarebbe preferibile che in tali fattispecie si prevedessero meccanismi espliciti di monitoraggio di settore ovvero forme di evidenziazione degli effetti finanziari derivanti dall'attuazione di normative di tal tipo.

Diverso è il caso, secondo la Relazione tecnica, dell'art. 67, recante la costituzione del Comitato per il capitale naturale, che implicherebbe sostanzialmente solo costi di funzionamento. Analogamente è a dirsi relativamente agli artt. 68, in tema di Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e di quelli favorevoli, e 72, in tema di proposizione della strategia nazionale delle *Green community*, il cui carattere programmatico, per il secondo caso, è riconosciuto dalla stessa Relazione tecnica (anche se il comma 1 risulta puntuale nel porre l'obbligo di promuovere la predisposizione della strategia nazionale in materia).

Nella tipologia di norme in esame può ricomprendersi anche l'art. 70, che, come già accennato, comporta una delega intesa all'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali e reca un'esplicita clausola di neutralità, che non appare del tutto coerente con alcuni criteri e principi direttivi, come quello di cui alla lettera i) del comma 2, che prevede l'introduzione di forme di premialità a beneficio dei comuni, in determinate ipotesi. La Relazione tecnica fa presente che la norma non implica oneri aggiuntivi per la finanza pubblica e che, "trattandosi di una delega, la disponibilità delle risorse necessarie sarà considerata al momento dell'emanazione dei decreti attuativi".

Anche in questo caso, si trasferisce la soluzione dei problemi di copertura alla fase delegata, pur quando criteri e principi direttivi implicano degli oneri: ciò non risulta in linea con le indicazioni della sentenza della Corte

costituzionale n. 226 del 1976, né con la conseguente legislazione contabile, che hanno affermato che il rinvio alla fase delegata è legittimo solo in caso di impossibilità di risolvere i problemi contabili nella sede propria della legge delega.



Sotto un profilo più generale è dunque da osservarsi che deleghe che fissino principi onerosi, ma che rinviino per la copertura alla fase successiva al decreto legislativo, rischiano di dar luogo, nell'eventualità della mancanza di risorse aggiuntive, ad una legislazione di carattere meramente programmatico. Va tenuto fermo dunque restando il principio costituzionale della copertura contestuale degli oneri certi, con la possibilità di ricorrere ad un limite di spesa nel caso di incertezza della quantificazione.

Quanto infine alla terza tipologia di norme (mancata esplicitazione delle conseguenze finanziarie delle varie disposizioni), si può evidenziare che l'art. 27 consente al Ministro dell'ambiente di avviare accordi di programma in vista di operazioni di raggruppamento e gestione rifiuti da parte dei porti, nel presupposto, come ricorda la RT, che "tale attività è condizionata all'effettiva sussistenza degli stanziamenti di bilancio e, pertanto, non si determinano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica". Si osserva al riguardo che sarebbe stato opportuno dar conto del quadro delle risorse disponibili, al fine di poter valutare l'attuabilità della normativa dal punto di vista finanziario.

L'art. 29, in materia di attività di vigilanza sulla gestione dei rifiuti, opera una incisiva rivisitazione della normativa a seguito dell'avvenuta soppressione dell'Osservatorio nazionale sui rifiuti, i cui compiti e le cui risorse vengono in sostanza trasferiti al Ministero dell'ambiente. Per quanto attiene ai connessi profili di inquadramento di personale (comma 3 in particolare), la Relazione tecnica dà conto delle motivazioni a sostegno dell'insussistenza di nuovi o maggiori oneri: al riguardo, va ricordato che comunque, trattandosi di oneri inderogabili, va sempre tenuta presente la elevata problematicità della piena