

MODULARIO
C. C. - 2

Corte dei Conti

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte dei conti Arturo MARTUCCI di SCARFIZZI

e composte dai magistrati

Presidenti di sezione

Angelo BUSCEMA, Raffaele DAINELLI, Enrica LATERZA, Gaetano D'AURIA, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO, Simonetta ROSA, Ermanno GRANELLI;

Consiglieri

Maria Elena RASO, Marco PIERONI, Mario NISPI LANDI, Roberto BENEDETTI, Stefano SIRAGUSA, Massimo ROMANO, Anna Luisa CARRA, Luisa D'EVOLI, Adelisa CORSETTI, Natale Alfonso Maria D'AMICO, Oriana CALABRESI, Francesco TARGIA, Clemente FORTE, Elena BRANDOLINI, Maria Teresa D'URSO, Donatella SCANDURRA, Luca FAZIO, Alessandra SANGUIGNI, Giuseppe Maria MEZZAPESA, Laura D'AMBROSIO, Stefania PETRUCCI, Vincenzo BUSA, Giuseppe IMPARATO, Vincenzo CHIORAZZO;

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

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

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





UDITI, nell'adunanza del 2 ottobre 2017, il relatore Cons. Clemente Forte e il correlatore Cons. Marco Pieroni;

DELIBERA

la "Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio- agosto 2017".

La presente relazione è corredata dai seguenti allegati:

- 1) elenco delle leggi ordinarie e dei decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre;
- 2) oneri finanziari indicati dalle leggi ordinarie e dai decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre;
- 3) quadro riassuntivo delle modalità di copertura degli oneri riferiti a leggi ordinarie e decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre;
- 4) schede analitiche degli oneri e delle coperture finanziarie per singolo provvedimento legislativo.

I RELATORI

Clemente Forte
Marco Pieroni

IL PRESIDENTE

Antonio Di Pietro

IL DIRIGENTE

Maria Laura Iorio

Depositato in Segreteria in data **02 NOV. 2017**

PER COPIA CONFORME ALL' ORIGINALE
DALLA SEGRETARIA DELLE SEZIONI
RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO
ROMA, 8.11.2017

IL DIRIGENTE

DOTT. SSA Maria Laura Iorio

Maria Laura Iorio



1. CONSIDERAZIONI GENERALI

1.1. La legislazione del quadrimestre: il quadro riassuntivo

Nel periodo maggio-agosto 2017 sono state pubblicate venti leggi, di cui cinque aventi ad oggetto la ratifica di trattati internazionali e quattro recanti la conversione di decreti-legge. Risultano pubblicati anche trentuno decreti legislativi (Tavola 1).

Come di consueto, gli effetti finanziari da ascrivere a ciascuna legge ordinaria (ivi compresi i decreti legislativi) vengono dettagliatamente riportati nelle singole schede concernenti la quantificazione degli oneri e le relative modalità di copertura. In particolare, per ogni provvedimento legislativo viene riportata una scheda che indica oneri e coperture, con una corrispondenza diretta quando la norma reca una propria compensazione: in caso di copertura complessiva riferita a più norme o priva dell'indicazione nelle singole disposizioni di riferimento (ovvero nelle Relazioni tecniche), vengono riportati i due riepiloghi senza corrispondenza.

Si ha in tal modo un quadro complessivo e al contempo analitico della portata finanziaria di ciascun provvedimento e di quella della singola norma, con la relativa copertura di dettaglio, quando indicata.

Le prospettazioni di cui alle tabelle sono espresse - come sempre - in termini di contabilità finanziaria, anzitutto perché i provvedimenti legislativi vengono pubblicati con tale tipo di indicazione (in quanto l'obbligo di copertura di cui al terzo comma dell'art. 81 Cost. viene assolto in riferimento a tale contabilità) e, in secondo luogo, in quanto non sempre sono messi a disposizione dal Governo in quanto mai opportuni, corrispondenti valori in termini di contabilità nazionale.

1.2. Osservazioni metodologiche di sintesi

1.2.1. Le clausole di neutralità

In materia si ribadiscono le considerazioni già più volte espresse. È utile ricordare preliminarmente che la nuova legge di contabilità ha aggiunto l'obbligo di indicare le unità gestionali del bilancio interessate all'attuazione

della normativa recante clausole di tale tipo, anche tenendo conto delle difficoltà in termini di riprogrammazione, ed ha escluso la previsione di tali clausole per le spese di natura obbligatoria.

Nonostante tali vincoli più stringenti, si registra la persistenza, nel periodo considerato, di una legislazione (anche di rilevante portata contenutistica) corredata di clausole di neutralità ovvero di invarianza di oneri (pur a fronte di compiti innovativi), senza che siano evidenziate - nella parte di gran lunga preponderante dei casi - né l'entità delle risorse in essere né le relative unità gestionali. Spesso, in riferimento in particolare ai decreti legislativi, si tratta anche di oneri di natura obbligatoria.

La novella della legge di contabilità risulta dunque, per questo aspetto, disattesa.

Come già osservato nelle precedenti Relazioni, sul piano più generale del tema sono da evidenziare due profili. Dal punto di vista procedurale, le Relazioni tecniche sostengono, senza ulteriori specificazioni, la non onerosità della nuova normativa. Ne consegue, sul piano contenutistico, che non venendo fornite informazioni, la mancata previsione di costi aggiuntivi per dar corso a nuovi compiti può far assumere alla legislazione un mero carattere programmatico - come talvolta ammesso nella stessa documentazione governativa a supporto - ovvero può porre le premesse per una attuazione non omogenea della normativa medesima. Né può escludersi che possano derivare, peraltro, maggiori esigenze a legislazione vigente, con copertura a carico dei "tendenziali" e con conseguente aggravamento del disavanzo.

Si pone inoltre anche il problema, desumibile esplicitamente in molti casi dalle stesse Relazioni tecniche, della sussistenza di disponibilità di bilancio a legislazione vigente quantificate in modo da presentare margini per la copertura di eventuali incrementi di spesa conseguenti all'implementazione della nuova normativa. Tali fattispecie andrebbero adeguatamente dimostrate nelle varie Relazioni tecniche, anche con precise indicazioni di natura contabile e comunque si porrebbero in contrasto con il principio della legislazione vigente, che, anche nel nuovo sistema contabile, costituisce il criterio per la costruzione dei "tendenziali" di bilancio.

Tutto ciò appare particolarmente rilevante in presenza di normative complesse nelle quali sussistono - senza che venga chiarita la differenza - elementi innovativi dell'ordinamento ed elementi invece di riorganizzazione e



razionalizzazione dell'esistente: la presente Relazione esamina molti casi di tal genere, per lo più riferiti ai decreti legislativi.

Va quindi ribadita l'esigenza secondo cui, in relazione anche alla entrata a regime del nuovo assetto della legge di contabilità (per esempio, per quanto concerne la nuova unità elementare costituita dall'azione), l'apparato documentativo a corredo dei documenti di bilancio - ed in particolare le Note integrative - fornisca elementi di maggior dettaglio ai fini della ricostruibilità delle determinanti almeno del singolo programma, sì da consentire un livello di informazione in grado di rendere valutabile l'attendibilità, almeno in riferimento allo Stato, della singola clausola di neutralità.

1.2.2. L'accuratezza delle Relazioni tecniche

Pur nell'ambito di un graduale miglioramento medio della qualità e della tempestività delle Relazioni tecniche, si continua a verificare, anche nel quadrimestre oggetto di esame, il fenomeno di Relazioni che non sempre consentono una ricostruzione delle quantificazioni degli oneri riportati, limitandosi, esse, il più delle volte a fornire elementi di sintesi ovvero insufficienti ai fini della piena comprensione del percorso che ha portato all'onere stimato.

Probabilmente le cause sono molteplici, come è stato osservato nel passato, e vanno dalla scarsa collaborazione da parte delle amministrazioni interessate ai tempi spesso estremamente brevi in cui matura la decisione di avviare l'iter legislativo, nonché alla quantità di modifiche successivamente approvate, in ordine alle quali le amministrazioni competenti spesso si trovano in condizioni non idonee per una ponderata valutazione degli effetti delle varie norme.

La persistenza del fenomeno introduce comunque un elemento di incertezza circa gli effettivi contorni finanziari della decisione legislativa, il che vale - anche se in tono minore - pure nel caso in cui si ricorra alla tecnica del tetto di spesa, se l'ammontare di risorse non è coerente con l'ampiezza dell'intervento e soprattutto con il livello di automaticità del relativo impatto sui bilanci: in tal ipotesi è lo stesso limite di spesa a poter risultare travolto ovvero trascinato dalla pressione degli elementi di base che determinano l'onere, soprattutto se si è in presenza non solo di diritti soggettivi come tali espressamente conclamati dalla norma, ma anche di una serie di situazioni

soggettivamente rilevanti e difficilmente comprimibili ovvero modulabili per tener conto delle risorse di volta in volta stanziato.

La questione assume un particolare rilievo anche alla luce dell'indebolimento, come già segnalato in precedenti Relazioni trimestrali, del meccanismo delle clausole di salvaguardia così come novellato nel 2016, in virtù del quale, come è noto, l'intervento legislativo è previsto solo come terza tipologia d'intervento dopo che le risorse a legislazione vigente si siano dimostrate insufficienti a far fronte al disallineamento tra oneri e coperture. Caso, questo, più probabile in ragione dello stesso meccanismo permanente di *spending review*, incorporato nella nuova procedura per la definizione della legge di bilancio (e che risulta essere stato utilizzato in vista della sessione per il triennio 2018-2020 con il dPCM del 28 giugno u.s., come conferma la Nota di aggiornamento del DEF 2017).

Le possibili sottostime degli oneri, di rado verificabili *ex ante* in assenza di Relazioni tecniche del tutto esaustive, potrebbero dunque rappresentare la premessa di evoluzioni negative delle grandezze di finanza pubblica, soprattutto in riferimento a provvedimenti di manovra ovvero comunque di grande portata finanziaria. L'esito di tutto ciò, in caso di carente rappresentazione degli elementi alla base della stima degli oneri, può tradursi nella creazione di condizioni favorevoli per il verificarsi di fenomeni gestionali - come, ad esempio, i debiti fuori bilancio - contrastanti con i principi di bilancio.

In riferimento alla presente Relazione tali osservazioni assumono un peso particolare tenuto conto dell'entrata in vigore di numerosi decreti legislativi di riordino di interi settori, come quelli relativi all'istruzione ed al pubblico impiego, nei quali sono particolarmente delicati i profili relativi alla distinzione tra la portata innovativa e quella sostitutiva o modificativa della legislazione previgente e al livello di pressione che la componente innovativa esercita sul bilancio. Quest'ultimo aspetto è particolarmente rilevante nel caso di rinvio esplicito alle future manovre, laddove non è sempre chiaro se questi interventi sono deputati solo a reperire le risorse per oneri già decisi ovvero ne costituiscono la condizione giuridica e finanziaria per il relativo realizzarsi. Infatti solo nel secondo caso si ha una soluzione del problema della copertura coerente con il sistema (lo stesso vale per le ipotesi di rinvio alle future contrattazioni).

Si registrano nel quadrimestre anche casi di Relazioni tecniche che non forniscono indicazioni relative né agli oneri né a taluni saldi tra quelli



considerati dalla legge di contabilità né a talune norme: si richiamano, per le prime due fattispecie, la legge n. 121 (interventi per alcune banche venete) e, per la terza fattispecie, la legge n. 123 (interventi per il Mezzogiorno).

1.2.3. Osservazioni sulla ragionevolezza dell'uso della tecnica del limite di spesa

È noto che da tempo la legge di contabilità incanala le fattispecie normative onerose, ai fini delle forme di definizione degli oneri, essenzialmente in due tipologie.

Da un lato, vi è l'opzione di fissare un limite massimo, se il tipo di onere sottostante presenta una accentuata flessibilità, per cui il tetto di spesa può rappresentare un presidio valido ai fini dell'effettivo contenimento dell'onere stesso all'interno del limite prefissato.

Dall'altro, vi è l'opzione, volta a prevedere oneri solo valutati, cui si ricorre quando il meccanismo sottostante che genera pressione sul bilancio presenti elementi di rigidità ed automaticità, sicché non appare del tutto garantito che il relativo flusso effettivo possa essere contenuto nel tetto di spesa. Il riferimento è non solo alle situazioni formalmente classificate ovvero costruite dalla norma sostanziale come diritti soggettivi, ma anche all'ampia gamma di situazioni individuali cui può dar luogo la normativa e che comunque non presenta effettivi elementi di modulabilità ed elasticità dal punto di vista dell'erogatore della prestazione (pubblica amministrazione).

In questi casi appare dunque incongruo adottare la tecnica del limite di spesa, specialmente se sono numerose le situazioni soggettive interessate o disciplinate dalle normative di merito. Per la presente Relazione può essere, ad esempio, il caso dei decreti legislativi nn. 63 e 69 (riguardanti, rispettivamente, il settore scolastico ed il regime pensionistico dei giornalisti), al cui dettaglio si fa qui rinvio.

Va ribadito il punto di fondo della problematica, che consiste nel fatto che, a fronte di fattispecie normative di particolare delicatezza e complessità nonché tali da creare una pressione sui bilanci con forti elementi di automaticità, la tecnica del tetto di spesa può presentare maggiori rischi.



1.2.4. Il regime effettivo delle clausole di salvaguardia

Come si vedrà in dettaglio, per le singole leggi e soprattutto per i decreti legislativi, nel quadrimestre qui considerato si riscontra lo sforzo di superare la coesistenza nella stessa legge tra il regime precedente alla novella della legge di contabilità e quello ad essa susseguente, evitando così l'indicazione nella stessa legge del programma da incidere in caso di disallineamento. Tale coesistenza, registratasi nel recente passato, significava che venivano riportati nei provvedimenti sia il programma da incidere per riallineare oneri e coperture sia il rinvio al nuovo meccanismo delle clausole di salvaguardia (per la differenza tra i due regimi e i vantaggi e gli svantaggi delle due soluzioni si rinvia alla Relazione quadrimestrale riferita al periodo settembre-dicembre 2016).

Si ricorda peraltro che Governo e Parlamento hanno ritenuto non incongrua la coesistenza tra i due regimi in base a vari assunti, tra cui il fatto che in qualche caso ciò corrispondeva all'economia degli atti ai fini dell'*iter* parlamentare di alcuni provvedimenti e comunque che il precedente regime era più restrittivo.

Nonostante la descritta, generale tendenza all'allineamento al nuovo regime, da giudicare con favore, si registra anche la particolarità del decreto legislativo n. 95, che delinea una clausola di salvaguardia che si discosta dalla prescrizione della legge di contabilità, omettendo il riferimento a quest'ultima e alla legge di bilancio per gli anni successivi come sede per il riassorbimento dell'eventuale esubero dei costi e prevedendo solo una delle possibilità previste dall'ordinamento contabile, ossia il ricorso al dPCM, tra l'altro, in assenza di altre indicazioni, tale da presentare una validità estesa al di là del primo anno.

Va ricordato per contro il carattere più garantista della clausola utilizzata dalla legge n. 81 (lavoro autonomo), ai cui dettagli si fa rinvio.

1.2.5. Le coperture sui residui e sul fondo speciale ultratriennale

Continuano a verificarsi casi di coperture non previsti dall'elenco tassativo previsto dall'art. 17 della legge di contabilità. L'esempio offerto in questo quadrimestre riguarda l'utilizzo dei residui, che, al di là della non coerenza con la legge di contabilità, finisce con il creare una pressione sulla cassa, in alcuni casi non compensata.



Tra l'altro, spesso coesistono casi in cui tale compensazione è prevista e casi invece in cui ciò non accade, a parità di copertura sulla massa spendibile e tra l'altro anche per esercizi diversi, il che ha di sicuro un fondamento nelle corrispondenti previsioni, ma dà luogo al contempo ad un fenomeno i cui risvolti di dettaglio non vengono spesso esplicitati, mancando indicazioni, fra l'altro, circa i rapporti effettivi tra cassa di bilancio e conti di tesoreria.

Ciò può essere visto anche dal punto di vista del soddisfacimento dell'esigenza del Parlamento di avere piena contezza della misura in cui ad una certa massa spendibile corrisponde una determinata stima di cassa e del relativo impatto sui conti di tesoreria.

L'auspicio è che, man mano che si procede all'attuazione della nuova legge di contabilità - uno dei cui tratti più rilevanti è costituito dalla valorizzazione della gestione di cassa - sia possibile pervenire ad una maggiore trasparenza, almeno in riferimento al programma di bilancio, nei vari passaggi dalla competenza alla cassa e da quest'ultima alla tesoreria.

Tali considerazioni rafforzano le osservazioni già prima esposte in ordine alla centralità del documento costituito dalla Relazione tecnica nonché dalle note integrative al bilancio di previsione e al relativo rendiconto.

Altro caso è quello, già verificatosi in precedenza, della copertura di oneri correnti a carico del fondo speciale per spese ultrannuali ovvero permanenti: le fattispecie riferite al quadrimestre qui in esame sono quelle delle leggi nn. 79 (riguardante la ratifica di una serie di trattati) e 123 (riguardante interventi per il Mezzogiorno).

Come più volte si è avuto modo di far presente, costituendo il fondo speciale una delle fonti di risorse tradizionali per la parte restrittiva delle manovre per la sua natura di copertura di futuri provvedimenti legislativi, ciò conduce ad una accentuata incertezza delle relative proiezioni di medio periodo, specialmente per la parte corrente.

Non appare pertanto prudente utilizzare tali fondi per la copertura per oneri ultrannuali ovvero permanenti e, tra l'altro, ad elevato livello di certezza, il che non necessariamente può valere per la forma di compensazione in discorso.



1.3 Giurisprudenza costituzionale

Le sentenze che qui vengono segnalate riguardano: a) la riaffermazione della rilevanza del principio del pareggio di bilancio in relazione alla ritenuta legittimità della normativa che pone un limite ai trattamenti economici di pubblici dipendenti (sent. n. 124); b) la questione della riduzione di risorse finanziarie per far fronte alla spesa per garantire il sostegno all'esercizio di diritti fondamentali, nella specie i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie (sent. n. 169); c) i profili di onerosità della pronuncia con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una norma di una legge dello Stato per contrasto con il principio dell'affidamento dei lavoratori in tema di ricongiunzione dei contributi versati presso gestioni alternative (sent. n. 147).

Con la sentenza n. 124, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 489, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», in riferimento a molteplici parametri della Carta fondamentale, la quale vieta alle amministrazioni e agli enti pubblici di erogare, a beneficio di soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, superino il limite di 240.000,00 euro annui.

Per i profili che qui interessano la Corte ha ritenuto la disposizione censurata non irragionevole poiché «il carattere limitato delle risorse pubbliche giustifica la necessità di una predeterminazione complessiva – e modellata su un parametro prevedibile e certo – delle risorse che l'amministrazione può corrispondere a titolo di retribuzioni e pensioni».

Di rilievo è poi la sentenza n. 169, con la quale la Corte ha rigettato due ricorsi regionali riguardanti l'art. 9-*septies*, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 78 del 2015 che riduce la spesa sanitaria, a partire dall'esercizio 2015, in una misura fissa (2.352 milioni di euro) e in via definitiva, prevedendo l'applicazione annuale del «taglio» di spesa senza limite di tempo.

Secondo le Regioni ricorrenti, la norma censurata, stabilendo un obbligo di riduzione della spesa in modo generale ed indiscriminato, senza alcuna istruttoria e senza alcun riferimento a standard di efficienza, sarebbe stata in contrasto: a) con i principi di ragionevolezza e proporzionalità di cui all'art. 3, e con gli artt. 5, 117, secondo e terzo comma, Cost., quest'ultimo con riguardo



al corretto esercizio della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica e alla garanzia dei LEA; b) con la competenza regionale in materia di tutela della salute; c) con gli artt. 118 e 119 Cost. e con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

Al riguardo – ha ricordato la Corte – la riduzione delle risorse finanziarie a disposizione degli enti territoriali per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica può essere imposta, ma a condizione che detta “riduzione sia ragionevole e tale da non pregiudicare le funzioni assegnate all’ente territoriale, dal momento che «l’eccessiva riduzione delle risorse e l’incertezza sulla loro definitiva entità [...] non consentono una proficua utilizzazione delle stesse in quanto “[s]olo in presenza di un ragionevole progetto di impiego è possibile realizzare una corretta ripartizione delle risorse [...] e garantire il buon andamento dei servizi con esse finanziati (sentenza n. 188 del 2015)»”.

La Corte non ha mancato di osservare che “ferma restando la discrezionalità politica del legislatore nella determinazione - secondo canoni di ragionevolezza - dei livelli essenziali, una volta che questi siano stati correttamente individuati, non è possibile limitarne concretamente l'erogazione attraverso indifferenziate riduzioni della spesa pubblica. In tale ipotesi verrebbero in essere situazioni prive di tutela in tutti i casi di mancata erogazione di prestazioni indefettibili in quanto l'effettività del diritto ad ottenerle «non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto» (sentenza n. 275 del 2016)”.

Con la sentenza n. 147, la Corte ha ritenuto la fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 12-*septies*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, il quale statuiva, con decorrenza retroattiva dal 1° luglio 2010, l'onerosità del regime della ricongiunzione verso il regime dell'assicurazione generale obbligatoria dei contributi versati presso gestioni alternative.

Secondo la Corte, la disposizione censurata, “nell’innovare con efficacia retroattiva il regime applicabile alle domande di ricongiunzione già presentate, [...] vanifica l'affidamento legittimo che i lavoratori avevano riposto nell'applicazione del regime vigente al tempo della presentazione della domanda, principio che si configura quale elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto”.



La pronuncia va segnalata in ragione dei riflessi sul piano degli oneri che ad essa risultano sottesi e che necessitano di copertura ai sensi dell'art. 174, comma 13, della legge n. 196 del 2009.

2. SINGOLE LEGGI

Legge 29 maggio 2017, n. 71, "Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo"

Il provvedimento, d'iniziativa parlamentare, prevede una serie di interventi per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cd. "cyberbullismo".

Dal punto di vista finanziario alcune norme prevedono stanziamenti, coperti con il fondo speciale: è il caso dell'art. 3, comma 5, in riferimento alle campagne informative della Presidenza del Consiglio di prevenzione e sensibilizzazione sul fenomeno in questione, così come dell'art. 6, comma 2, per le esigenze connesse allo svolgimento delle attività di formazione in ambito scolastico e territoriale finalizzate alla sicurezza dell'utilizzo della rete internet.

In altri casi è previsto invece il vincolo di non onerosità: l'art. 3 contempla la predisposizione ed attuazione di un piano d'azione integrato per la prevenzione e controllo, mentre l'art. 4, comma 2, prevede, tra l'altro, la formazione del personale scolastico nonché misure di sostegno e rieducazione dei minori coinvolti, così come un efficace sistema di *governance*; il comma 5 prevede infine una serie di attività per le istituzioni scolastiche a valere sulle risorse disponibili.

Come è stato più volte rilevato, se tali attività avranno un costo, la conseguenza è che, in assenza di risorse disponibili, potrebbe porsi un problema in termini di mancata o parziale attuazione delle norme in esame ovvero, in alternativa, di una pressione sui futuri bilanci, in questo secondo caso in difformità rispetto ai principi che presiedono alla copertura finanziaria delle leggi.

Legge 22 maggio 2017, n. 81, “Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l’articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato”



La legge riguarda la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale nonché l’articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato e presenta una struttura finanziaria abbastanza articolata: oltre alle norme consistenti in deleghe, numerose disposizioni riportano oneri solo valutati, per i quali però si prevede, nella disposizione relativa alla copertura finanziaria (art. 25), un innovativo sistema di monitoraggio e di clausola di salvaguardia, che appare più garantista rispetto al rinvio al meccanismo previsto dalla legge di contabilità come novellata.

Si prevede infatti (comma 5) l’accantonamento di mezzi finanziari pari al 50 per cento degli importi degli oneri, disponendosi altresì che, in caso di mancato utilizzo, le disponibilità in questione vengano mantenute in bilancio in conto residui per essere riassegnate al fondo sociale per occupazione e formazione (tra l’altro, il meccanismo non è riferito anche agli oneri di cui all’art. 9, in materia di deducibilità delle spese di formazione e accesso alla formazione permanente).

Va segnalato poi che l’art. 7 (riguardante la stabilizzazione dell’indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa - DIS-COLL) prevede al proprio interno il monitoraggio ad opera dell’INPS, ai fini del rinvio alla clausola di salvaguardia di cui alla legge di contabilità, senza il richiamo da parte del menzionato art. 25 (copertura finanziaria): ciò sembrerebbe trovare spiegazione nel fatto che la copertura è interna allo stesso articolo oppure l’INPS è tenuto a trasmettere i dati ai competenti Ministeri come fase del complessivo procedimento di monitoraggio.

A tale ultimo riguardo, da un punto di vista più sostanziale, poiché la copertura dell’onere di cui all’art. 7 si basa sull’incremento dell’aliquota contributiva contestualmente disposta, sarebbe stata preferibile una formulazione della norma che avesse esplicitato che detto incremento deve estendersi sino alla concorrenza dell’onere stimato, tenuto conto altresì delle relative evoluzioni e del futuro andamento del monitoraggio.

In linea generale il provvedimento, che ha registrato tre letture parlamentari, risulta corredato di varia documentazione fornita dal Governo, anche se manca l’apposito allegato riepilogativo degli oneri e delle coperture



(peraltro, l'ammontare dell'intervento, quando quantificato, è desumibile dalla clausola di copertura generale di cui al citato art. 25). La dimensione dell'onere, di carattere permanente, si ragguaglia intorno ai 50 milioni annui in media.

La formulazione degli oneri, come si può desumere indirettamente dalla riportata struttura finanziaria del provvedimento, fa largo uso della tecnica della valutazione, il che probabilmente trova giustificazione per una serie di motivi, che si può ipotizzare siano legati al fatto le stime degli oneri effettivi quali si determineranno nel tempo dipendono essenzialmente, per loro natura, dall'operare di una serie di fenomeni interni al mercato del lavoro. Ciò rende plausibile dunque l'utilizzo di tale tecnica, sulla base delle considerazioni generali prima espresse.

Le coperture finanziarie, di cui al richiamato art. 25, concernono l'utilizzo di vari fondi già predisposti in materia (tra cui quello precipuo), oltre al ricorso al Fondo per gli interventi strutturali (FISPE) e al fondo speciale.

Va segnalato, infine, il permanere di una certa lacunosità nella esposizione dei dati assunti alla base delle quantificazioni riportate degli oneri.

Legge 21 giugno 2017, n. 96, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo"

Si ricorda preliminarmente che il provvedimento d'urgenza è stato già oggetto di esame da parte della Corte in occasione dell'audizione parlamentare intervenuta il 4 maggio u.s. in riferimento al testo iniziale e che a quest'ultimo sono state apportate numerose integrazioni e modifiche in sede di esame in prima lettura presso la Camera dei Deputati, ivi compreso l'assorbimento di due decreti-legge, rispettivamente nn. 54 e 55, riguardanti, il primo, il vertice di Taormina dei Paesi del G7 e, il secondo, l'intervento per Alitalia.

Nella presente Relazione si esamineranno pertanto i profili di cui all'art. 17 della legge di contabilità, in special modo in riferimento agli emendamenti approvati.

Il provvedimento consta di quattro titoli, concernenti, il primo, disposizioni urgenti in materia di finanza pubblica; il secondo, disposizioni



urgenti in materia di enti territoriali; il terzo, ulteriori interventi in favore delle zone terremotate e, il quarto, misure urgenti per il rilancio economico e sociale.

Dal punto di vista degli effetti finanziari complessivi, va ricordato preliminarmente che con il provvedimento il Governo ha varato la manovra correttiva richiesta dalla Commissione europea per complessivi 0,2 punti percentuali di PIL, in vista del raggiungimento di un indebitamento netto per il 2017 pari al 2,1 per cento sul PIL. Infatti, come si desume dall'apposito allegato alla Relazione tecnica aggiornata, per il 2017 il saldo netto da finanziare migliora di 2,4 mld, mentre il fabbisogno e l'indebitamento netto si riducono, rispettivamente, di 2,8 mld e di 3,1 mld (come conferma la citata Nota di aggiornamento).

Per i restanti anni il miglioramento netto oscilla da 30 mln circa a quasi 50 mln, in corrispondenza dei diversi saldi, in quanto quello lordo è stato impiegato, data la natura strutturale dell'intervento, per ridurre di circa 1/5 le clausole di salvaguardia in essere a partire dal 2018, come modificate dall'art. 9. Conseguentemente, l'impatto netto positivo per il secondo e terzo anno si riduce notevolmente alle cifre riportate, sicché l'effetto del provvedimento è sostanzialmente neutrale per tali esercizi. Ciò è confermato anche dall'apposito riquadro in essere nella Relazione tecnica allegata al disegno di legge di assestamento per il 2017 (al cui dettaglio si fa rinvio per una descrizione sintetica degli interventi e delle coperture), nonché dalla già citata Nota di aggiornamento.

Il descritto impatto sulla contabilità finanziaria viene formalizzato con la corrispondente modifica del saldo netto da finanziare, che peggiora rispetto a quello fissato dalla legge di bilancio, ma migliora rispetto a quello incrementato a seguito del decreto-legge n. 237 del 2016 (interventi per il sistema bancario), esaminato nella precedente Relazione quadrimestrale.

Si evidenzia peraltro che dalle cifre complessive si deduce che per tutte le principali voci dell'intervento migliorativo il Governo assume il medesimo coefficiente di realizzazione nel passaggio dalla competenza finanziaria a quella di cassa ed infine a quella di contabilità nazionale, il che dovrebbe essere particolarmente oggetto di riflessione per la parte relativa soprattutto alle riduzioni di spesa.



Quanto poi alla struttura finanziaria complessiva della legge, si osserva che alcune norme recano una copertura autonoma, mentre per molte altre si ha la copertura complessiva nell'art. 66.

Venendo alle singole norme, in riferimento al Titolo I (interventi in materia di finanza pubblica), si segnala, per l'art. 1, il comma 4-bis, che semplifica la procedura per l'erogazione dei rimborsi fiscali: secondo la Relazione tecnica non si hanno effetti finanziari, il che però sembrerebbe contraddire l'intento della norma, che dovrebbe consistere nell'accelerazione dei tempi dei rimborsi, con conseguente appesantimento dei conti di cassa.

L'art. 2-bis, in tema di IVA per i servizi di vitto e di alloggio in favore degli studenti universitari, comporta una serie di conseguenze di segno negativo e positivo per l'erario, sia pure di importo limitato, che vengono riassunte dalla Relazione tecnica, la quale conclude nel senso che - ove vi fosse un saldo negativo - esso può essere quantificato in un milione annuo, di cui si dispone la copertura: si osserva che la valutazione non può che essere del tutto presuntiva e peraltro l'iter logico della Relazione tecnica sembrerebbe ragionevole.

Anche per i commi 4-quater e seguenti dell'art. 3, in materia di adeguamenti pensionistici per le vittime di atti terroristici, la valutazione sembrerebbe realistica. Si rileva altresì che correttamente gli oneri sono solo valutati, per cui la norma prevede il richiamo alle procedure in materia di clausole di salvaguardia di cui alla novellata legge di contabilità.

Viene poi in rilievo l'art. 4-bis (in materia di cessione delle detrazioni spettanti per interventi di incremento dell'efficienza energetica nei condomini), in riferimento al quale la Relazione tecnica reca una quantificazione della conseguente perdita di gettito tale da basarsi sull'assunto di un incremento della spesa annua per gli interventi in oggetto pari al 30 per cento, senza però fornire delucidazioni circa i motivi di tale stima. Va poi rilevato che correttamente è prevista una copertura supplementare di sola cassa per sopperire alla insufficiente stima sotto tale profilo delle compensazioni di competenza (che riguardano anche il fondo speciale). A tal riguardo si rinvia alle Considerazioni generali.

Si segnala inoltre l'art. 6-bis, che, pur riducendo gli apparecchi da divertimento, tuttavia non ascrive a ciò una previsione di riduzione di gettito: ciò in base al presupposto, esplicitato dalla Relazione tecnica, per cui il 70 per cento degli apparecchi rimanenti sarebbe in grado di soddisfare la domanda. Al