



Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015)

A.C. 2679-bis

Dossier n° 99 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
26 novembre 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2679-bis
Titolo:	Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015)
Iniziativa:	Governativa

N.B.: La numerazione degli articoli segue quella del testo esaminato in sede referente (A.C. 2679-bis).

Contenuto

Principali linee di intervento del disegno di legge di stabilità, nel testo risultante dagli emendamenti approvati in sede referente

Nel testo trasmesso dal Governo alla Camera il disegno di legge di stabilità prevedeva un **effetto peggiorativo dell'indebitamento** netto nel 2015 pari complessivamente a **-10.441,2 milioni**, derivante dagli effetti finanziari recati dall'articolato del ddl e dalle tabelle, cui si aggiungevano le risorse destinate al Fondo per la riduzione della pressione fiscale. Per gli anni successivi, il saldo era previsto tornare in territorio positivo.

Com'è noto, tale effetto derivava dalla decisione, assunta nella [Nota di aggiornamento](#) del Documento di economia e finanza 2014 di effettuare una manovra espansiva in disavanzo, pari allo 0,7 per cento di PIL (circa 11,5 miliardi di euro), con la conseguenza di posticipare dal 2016 al 2017 il raggiungimento del **pareggio strutturale di bilancio**.

A seguito delle osservazioni formulate sul disegno di legge di stabilità dalla Commissione europea – e come prefigurato nella [Relazione di variazione alla Nota di aggiornamento](#) presentata dal Governo il 28 ottobre, approvata dalle Camere il successivo 30 ottobre – nel corso dell'esame in sede referente è stato approvato un apposito **emendamento del Governo** che reca **misure aggiuntive** per circa **4,5 miliardi** (con un effetto di riduzione dal 2,9 al 2,6 per cento dell'indebitamento netto 2015).

Questo ulteriore sforzo fiscale viene attuato mediante:

- la destinazione delle risorse stanziato per sul Fondo per la riduzione della pressione fiscale a miglioramento dei saldi (art. 17, co. 19, del ddl, che viene soppresso), per **3,3 miliardi**;
- la riduzione delle risorse previste nel ddl per il cofinanziamento dei fondi strutturali europei escluse dagli obiettivi di spesa delle regioni ai fini del patto di stabilità interno (art.36, co.6, punto 4, che viene soppresso), nel limite di **500 milioni**, che pertanto migliora per un eguale importo l'indebitamento netto;
- nuove misure in tema di contrasto all'evasione fiscale, tramite l'estensione del c.d. *reverse charge* al settore della grande distribuzione (art.44, co.7-10), con maggiori entrate per **728 milioni**.

Conseguentemente, a fronte della maggiore entrata, si **riduce** della medesima cifra la **clausola di salvaguardia** sulla *spending review* prevista **dall'articolo 18** a decorrere dal 2016, i cui importi, stabiliti in 4.000 milioni per il 2016 ed in 7.000 milioni a decorrere dal 2017, vengono cifrati, rispettivamente, in 3.272 e 6.272 milioni.

Sulla base di tali indicazioni, la **quota di finanziamento in disavanzo** della manovra per il **2015** risulta corrispondentemente **ridotta**, attestandosi a **5.913,2 milioni**, pari a circa lo 0,4 del Pil mentre, per gli anni successivi, il saldo della manovra rimane fermo ai valori già riportati nel testo originario del disegno di legge, vale a dire circa 169 milioni nel 2016 e 6.909 milioni nel 2017, come risulta dalla tabella che segue, tratta dai dati riportati dall'Ufficio parlamentare di bilancio nella sua analisi della manovra.

(milioni di euro)

Effetti del ddl. stabilità	2015	2016	2017
Risorse	26.561	46.159	53.452
Impieghi	32.474	45.996	46.544
Indebitamento netto	-5.913	163	6.909

Occorre ricordare che per gli esercizi 2016 e 2017 gli andamenti dei saldi scontano gli effetti derivanti dalla clausola sopra indicata nonché dall'ulteriore **clausola di salvaguardia** sugli aumenti delle accise ed aliquote IVA prevista (con effetti di maggiori entrate rispettivamente di 12,8 e 19,2 miliardi rispettivamente nel 2016 e 2017) dall'articolo 44 del disegno di legge.

Le politiche di settore

A fianco di queste misure, il disegno di legge di stabilità pone in essere, anche a seguito delle modifiche apportate in sede **referente**, per le diverse politiche pubbliche, interventi di razionalizzazione della spesa che si accompagnano al finanziamento di esigenze indifferibili ovvero di misure ritenute strategiche per la crescita. In questo quadro, gli interventi operati in sede referente sembrano in particolare orientati all'individuazione di misure di sostegno ai settori produttivi, all'incremento della dotazione di fondi con finalità sociali, all'introduzione di misure di maggiore flessibilità nel patto di stabilità interno, nonché ad interventi di natura previdenziale volti ad introdurre un limite ai trattamenti pensionistici più alti.

In particolare, come di consueto, al contenimento della spesa pubblica per gli anni 2015-2018, concorrono le misure riguardanti il comparto regioni, province, città metropolitane e comuni (**patto di stabilità interno**).

Va a tale riguardo segnalata la previsione dell'obiettivo del conseguimento del pareggio di bilancio da parte delle regioni, sulla base di quanto dispone la legge n. 243 del 2012 di attuazione del nuovo articolo 81 della Costituzione.

Per gli enti locali la disciplina del patto di stabilità è, invece, confermata, prevedendosi l'aggiornamento della base di riferimento per il calcolo dell'obiettivo del patto di stabilità interno in termini di saldo finanziario; sono peraltro previste per gli enti locali misure volte a disporre una riduzione degli obiettivi finanziari del patto. In sede referente sono state introdotte ulteriori misure volte a prevedere una maggiore gradualità nell'applicazione della suddetta normativa. Nel complesso, dunque, l'alleggerimento del patto di stabilità per gli enti locali si sostanzia, in riferimento al testo iniziale del provvedimento, in 1 miliardo di euro annui. Sono state inoltre introdotte misure di flessibilità per gli enti locali che hanno sostenuto oneri per interventi di messa in sicurezza del territorio; nonché l'esclusione dall'assoggettamento al patto di stabilità per i comuni istituiti a seguito di fusione (dal 2011 in poi) fino a tutto il quarto anno successivo alla fusione stessa.

Da ultimo, sono state aggiunte disposizioni per la riorganizzazione delle partecipate locali al fine di ridurre il numero delle società entro il 31 dicembre 2015, sulla base di specifici criteri. Per raggiungere tale obiettivo si prevede l'approvazione da parte degli organi di vertice delle amministrazioni interessate di un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni entro il 31 marzo 2015.

Un importante ambito di interventi contempla poi **misure di carattere fiscale e di sostegno al sistema produttivo**.

In particolare, da un lato, si intende intervenire alleggerendo l'imposizione sul lavoro e sui fattori produttivi, con la finalità di sostenere la crescita economica (finalità perseguita anche con altri interventi di natura non fiscale); dall'altro lato si pone in essere un incremento del carico fiscale in altri settori.

Tra gli interventi di alleggerimento del carico fiscale, viene reso strutturale il credito d'imposta introdotto dal decreto-legge n. 66 del 2014 in favore dei lavoratori dipendenti con un reddito a 26.000 euro (cd bonus 80 euro; art. 4) e si rende integralmente deducibile dall'IRAP il costo sostenuto per lavoro dipendente a tempo indeterminato che eccede le vigenti deduzioni (art. 5). Viene inoltre introdotta una nuova disciplina del credito d'imposta per crescita e sviluppo (art. 7, co. 1-2) e si prorogano le detrazioni per gli interventi di ristrutturazione edilizia e di riqualificazione energetica (art. 8). In sede referente, inoltre, sono state inserite nel testo misure in materia di compensazione delle cartelle esattoriali in favore delle imprese titolari di crediti nei confronti delle pubbliche amministrazioni (art. 4-*bis*); di inclusione dei libri in formato elettronico tra i

prodotti sottoposti ad aliquota IVA del 4% (art. 44, co. 31-*bis*).

Sotto il profilo degli interventi per le imprese sono state introdotte in sede referente ulteriori misure volte a rilanciare gli investimenti (tramite il rifinanziamento della cd. "nuova legge Sabatini", che prevede finanziamenti agevolati per gli investimenti in specifici beni d'impresa), alla promozione del *Made in Italy* e a sostenere il settore aerospaziale.

Tra gli interventi di incremento del carico fiscale si ripristinano le originarie misure delle aliquote IRAP ridotte dal decreto-legge n. 66, si rendono imponibili, dal 1° gennaio 2015, i proventi finanziari corrisposti ai beneficiari di un'assicurazione sulla vita, corrisposti a seguito del decesso dell'assicurato, si innalza dal 5 al 7,74 per cento la quota imponibile degli utili percepiti, anche nell'esercizio d'impresa, dagli enti non commerciali e viene elevata dal 4 all'8 per cento la ritenuta operata da banche e Poste sugli accrediti di bonifici disposti per beneficiare delle detrazioni fiscali connesse agli interventi di ristrutturazione e di risparmio energetico degli edifici.

Si segnala inoltre che la legge di stabilità prevede una clausola di salvaguardia a tutela dei saldi di finanza pubblica, volta ad incrementare le aliquote IVA ordinaria e ridotta rispettivamente di 2,5 e 2 punti percentuali (con effetti di maggior gettito stimati nella relazione tecnica in circa 12,8 miliardi nel 2016 e 19,2 miliardi nel 2017) e le accise su benzina e gasolio in misura tale da determinare maggiori entrate non inferiori a 700 milioni di euro, in assenza di provvedimenti che assicurino gli stessi effetti positivi attraverso maggiori entrate o risparmi di spesa pubblica. Infine, si pongono in essere interventi volti al contrasto dell'evasione fiscale quali l'incremento delle ipotesi di inversione contabile (cd. *Reverse charge*) ai fini IVA, nel corso dell'esame in sede referente, esteso anche alle cessioni di beni effettuate nei confronti dei supermercati e delle cessioni di **bancali di legno (*pallets*)** riciclati. (tutti contenuti all'art. 44).

In sede referente, sono state poi introdotte disposizioni per la disciplina delle modalità di funzionamento del **Fondo di sviluppo e coesione** (art. 44, co. 40-*bis*)

Per quanto concerne in generale le **amministrazioni pubbliche**, si dispongono la riduzione dei trasferimenti dal bilancio dello Stato in favore di enti e organismi pubblici per un importo complessivo pari a 22 milioni di euro nel 2015 e a 21,7 milioni di euro a decorrere dal 2016 (art. 20, co. 1) e la conferma di misure per il contenimento delle spese di personale nel settore del pubblico impiego (art. 21).

Sono anche previste alcune misure di razionalizzazione e di contenimento delle spese per il personale pubblico operante a vario titolo all'estero (personale dell'amministrazione del Ministero degli esteri e personale docente delle scuole italiane all'estero, art. 27) nonché la riduzione, a decorrere dal 2015, dell'indennità di ausiliaria per il personale in servizio permanente delle forze armate e delle forze di polizia.

In sede referente sono state inserite disposizioni concernenti la dismissione di immobili pubblici e di razionalizzazione degli spazi in uso alle amministrazioni pubbliche (art. 22).

Con riferimento **alla proiezione internazionale dell'Italia** figura in primo luogo il rifinanziamento del Fondo per le missioni internazionali, la cui dotazione è incrementata di 850 milioni di euro per il 2015 e il 2016 (articolo 17, comma 12). Inoltre, durante l'esame in sede referente è stato elevato il limite massimo degli stanziamenti del Fondo rotativo per le politiche comunitarie, destinabili ad azioni di cooperazione allo sviluppo realizzate dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale nell'ambito di programmi europei.

Nel settore della **difesa** si registrano interventi concernenti il personale militare e la dismissione di immobili della difesa, nonché misure di razionalizzazione di spesa.

Il **comparto sicurezza** è interessato dal disegno di legge di stabilità con misure che riguardano in particolare il personale delle forze di polizia: in primo luogo è disposta la revisione, entro il 1° aprile 2015 dell'Accordo nazionale quadro di amministrazione delle forze di polizia ad ordinamento civile e le procedure per la contrattazione decentrata; inoltre, sono rinviate al 1° dicembre 2015 le assunzioni del personale dei corpi di polizia e dei vigili del fuoco, ad eccezione degli allievi agenti di PS del concorso 2014 (art. 21). In sede referente, è stato autorizzato lo scorrimento delle graduatorie dei concorsi banditi nel 2012 e indetti nel 2013 per l'assunzione di personale delle forze di polizia al fine di incrementare i servizi di prevenzione e di controllo del territorio connessi allo svolgimento di Expo Milano 2015 (art. 21, co. 11-*bis*). E' stata inoltre inserita una disposizione volta a concedere anche alla Polizia di Stato e al Corpo nazionale dei vigili del fuoco l'uso esclusivo dei propri segni distintivi che possono essere concessi in uso a terzi tramite contratti di sponsorizzazione (comma aggiuntivo all'art. 17)

Gli interventi sulla **giustizia** riguardano l'istituzione di un Fondo per il recupero di efficienza del sistema giudiziario e il potenziamento dei relativi servizi, nonché per il completamento del processo telematico (art. 10) e il trasferimento allo Stato, dal 1° settembre 2015, dell'obbligo di corrispondere le spese per gli uffici giudiziari, attualmente a carico dei comuni (art. 38, commi 6-10). In sede referente sono state poste a carico dei privati le spese di notificazione per le controversie di minor valore devolute al giudice di pace, finalizzando i relativi risparmi di spesa alla funzionalità degli uffici per l'esecuzione penale esterna.

Nel settore delle **infrastrutture e delle reti (trasporti e comunicazioni)** il disegno di legge di stabilità prevede, da un lato misure di razionalizzazione della spesa, con una specifica attenzione ai rapporti finanziari con i soggetti titolari di contratti di servizio pubblico nazionale (ENAV art. 19; Poste italiane, art. 23; Trenitalia per il trasporto merci nazionale, art. 25, co. 6); dall'altro lato vengono individuati specifici finanziamenti o misure di agevolazione per interventi ritenuti suscettibili di un impatto positivo sulla crescita economica (tra gli altri: finanziamento per le opere di accesso agli impianti portuali, art. 17, co. 3; finanziamento del rinnovo parchi automobilistici trasporto pubblico locale, art. 19, co. 4-7), ovvero misure idonee a determinare un aumento di entrate per lo Stato (vendita frequenze banda "L", art. 16). A fianco di queste misure, l'esame in sede referente è intervenuto con misure concernenti la regolazione dei settori aeroportuale (art. 19, co. 2-*bis*), delle frequenze televisive (commi aggiuntivi all'art. 16) e dell'autotrasporto (art. 19, commi da 11-*bis* a 11-*sexies*), nonché per la realizzazione di Expo 2015 (art. 38, co. 14).

Nel corso dell'esame in sede referente, sono state inserite alcune misure nel settore dell'**ambiente e della protezione civile**. Si tratta, da un lato, di misure che intervengono sul fronte delle emergenze di protezione civile e della messa in sicurezza del territorio (quali l'adozione di misure di flessibilità nell'applicazione del patto di stabilità interno per gli enti locali che abbiano effettuato interventi in materia, art. 37, co. 2) e, dall'altro, di misure correttive di disposizioni normative recentemente adottate concernenti la bonifica e la messa in sicurezza di siti contaminati (art. 38-*bis*).

Nelle politiche relative a **scuola, università e ricerca** si riscontrano, in primo luogo, interventi per il contenimento della spesa pubblica, anche attraverso azioni di razionalizzazione (quali la riduzione del personale degli uffici di diretta collaborazione, art. 28, co. 22) e modifiche ordinamentali (quali il divieto di conferire supplenze brevi per il primo giorno di assenza dei docenti e limitazioni alla possibilità di collocare fuori ruolo docenti e dirigenti scolastici, art. 28, co. 6-9). Insieme, sono posti in essere interventi di finanziamento, anche con la creazione di nuovi Fondi nello stato di previsione del Ministero Istruzione, Università e Ricerca (quali il fondo per il piano "La buona scuola", art. 3, finalizzato, a seguito delle modifiche in sede referente, alle assunzioni di personale non docente, alla formazione dei docenti e al potenziamento dell'alternanza scuola-lavoro). In sede referente è stata inoltre inserita una disposizione volta a ridefinire la composizione delle commissioni per gli esami di maturità (art. 28, commi da 31 a 33).

Per quanto riguarda gli interventi che impattano nel settore **previdenziale**, da un lato, si prevede l'erogazione delle **quote di TFR** maturando in busta paga, in via sperimentale, per il periodo 1° marzo 2015-30 giugno 2018, per i lavoratori dipendenti del settore privato, con sottoposizione al regime di tassazione ordinaria (art. 6). Dall'altro lato, si delinea un complessivo incremento della **tassazione del risparmio previdenziale**, con l'innalzamento dell'aliquota di tassazione dall'11 al 20 per cento per i fondi pensione (c.d. previdenza complementare) e dall'11 al 17 per cento per la rivalutazione del TFR (articolo 44, commi 1-5). In sede referente è stato introdotto, inoltre, un limite ai trattamenti pensionistici, prevedendo che questi (inclusi quelli in essere) non possano eccedere l'importo che sarebbe stato liquidato secondo le regole di calcolo vigenti prima dell'entrata in vigore della riforma pensionistica (art. 44-*bis*).

In materia di occupazione si prevedono uno **sgravio contributivo** per le assunzioni con contratto a tempo indeterminato (art. 12) e la costituzione di un **fondo aumentato a 2,4 miliardi di euro nell'esame in sede referentea** decorrere dal 2015 per gli oneri derivanti dall'attuazione del disegno di legge-delega in materia di lavoro (art. 11). In sede referente è stata introdotta una disposizione che riconosce sgravi contributivi ai datori di lavoro che abbiano assunto lavoratori in mobilità licenziati da imprese con meno di 15 dipendenti (comma aggiuntivo all'art. 11).

In tema di **salute**, si interviene sia con misure di diverso contenuto, attuative del patto per la salute 2014-2016 (quali l'individuazione del livello massimo di finanziamento del SSN e l'autorizzazione di spesa per il monitoraggio delle prestazioni erogate nell'assistenza primaria, art. 39) sia con norme varie di carattere sanitario, nonché con disposizioni concernenti il risanamento del Servizio sanitario del **Molise** (art. 40). Tra le modifiche apportate in sede referente assume particolare rilievo il contributo straordinario di 2 milioni di euro per il 2015 e di 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2016 e 2017, per potenziare le attività di contrasto delle malattie infettive (Ebola) dell'Istituto Nazionale "Lazzaro Spallanzani" di Roma (art. 39-*bis*).

In tema di **politiche sociali e per la famiglia** si interviene sia con misure più specificamente destinate ai nuclei familiari, quali la corresponsione, a determinate condizioni di reddito, di un assegno per i nuovi nati (art. 13; la platea dei destinatari e le modalità di fruizione sono state modificate in sede referente) sia con il finanziamento di alcuni Fondi con finalità sociali (in sede referente si è in particolare intervenuti per incrementare il Fondo per le non autosufficienze e il Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo) e per il contrasto a patologie con un costo sociale elevato, quali la ludopatia (art. 14; in sede referente una quota dello stanziamento è stata finalizzata alla sperimentazione di software per monitorare il comportamento del giocatore), sia infine con la previsione di benefici fiscali per le erogazioni liberali a favore

delle ONLUS (art. 15).

D'interesse del **settore agricolo** risultano sia disposizioni di sostegno al comparto, sia interventi specifici di contenimento della spesa (quali l'incorporazione dell'Istituto nazionale, INEA, nel Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura, CRA, art. 32). In sede referente sono inseriti in tabella E finanziamenti a sostegno dell'integrazione di filiera del sistema agricolo e agroalimentare e il rafforzamento dei distretti agroalimentari, nonché dell'imprenditoria giovanile e al ricambio generazionale in agricoltura.

Per quanto riguarda, infine, le **politiche culturali**, in sede referente è stato istituito nello stato di previsione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo il Fondo per la tutela del patrimonio culturale, con una dotazione di 100 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2016 al 2020.

Per una sintesi più dettagliata del contenuto si veda il dossier *Quadro di sintesi degli interventi (233/3)*.

Collegamento con lavori legislativi in corso

E' in corso di esame parlamentare il disegno di legge di conversione del **decreto-legge 168/2014**, che reca la proroga di termini in materia di rinnovo dei Comitati degli italiani all'estero e di adempimenti relativi alle armi per uso scenico e alle armi di tipo paintball. La disposizione dell'art. 1 di tale decreto-legge, che rinvia al 17 aprile 2015 le **elezioni dei Comitati degli italiani residenti all'estero (COMITES)**, è di analogo contenuto alla disposizione recata da un **articolo aggiuntivo all'art. 27** del disegno di legge di stabilità 2015, approvato nel corso dell'esame in sede referente.

È stato altresì introdotto un articolo aggiuntivo all'**articolo 27**, il cui comma 1, lettera *b*), in materia di **bonifica dei siti contaminati** e di misure finanziarie per gli **enti territoriali**, che reca disposizioni identiche a quelle contenute nel decreto legge n. 165 del 2014, in vigore dal 12 novembre 2014, il cui esame è stato avviato dalla Commissione ambiente (A.C. 2715).

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il disegno di legge di stabilità 2014 appare nel suo complesso riconducibile alle materie:

- **sistema tributario e contabile dello Stato e tutela della concorrenza**, rimesse alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.);

Sin dalla **sentenza n. 14 del 2004**, la Corte ha rilevato che l'inclusione della tutela della concorrenza nella lettera e) dell'art. 117, secondo comma, Cost. - insieme alle materie moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie - «evidenzia l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di **unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese**; strumenti che, in definitiva, esprimono un carattere unitario e, interpretati gli uni per mezzo degli altri, risultano tutti finalizzati ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico. L'intervento statale si giustifica, dunque, per la sua rilevanza macroeconomica (nello stesso senso, cfr., sent. nn. 14 e 272 del 2004, nn. 175 e 242 del 2005, nn. 401, 430, 443 e 452 del 2007 nonché nn. 320 e 322 del 2008).

- **armonizzazione dei bilanci pubblici**, materia spettante alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., come modificato dalla legge costituzionale n. 1/2012, che ha introdotto in Costituzione il principio del pareggio di bilancio);
- **coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario**, di competenza legislativa concorrente tra Stato e regioni.

Detto coordinamento come già precisato dalla I Commissione Affari costituzionali nei pareri espressi sulle leggi finanziarie, a partire da quella per il 2002, e come confermato dalla giurisprudenza costituzionale non sembra costituire propriamente un ambito materiale quanto piuttosto una **finalità assegnata alla legislazione statale**, funzionale anche al perseguimento di impegni finanziari assunti in sede europea, ivi inclusi gli obiettivi quantitativi collegati al rispetto del Patto di stabilità e crescita a livello europeo.

La coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea per l'equilibrio dei bilanci e per la sostenibilità del debito pubblico e l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea sono principi ora direttamente richiamati dagli articoli 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., a seguito delle modifiche introdotte dalla legge costituzionale n. 1/2012.

Circa le norme del disegno di legge di stabilità che dispongono in ordine al **contenimento delle spese degli enti territoriali**, si ricorda che, secondo la giurisprudenza costituzionale, una disposizione statale di principio, adottata in materia di legislazione concorrente, quale quella del **coordinamento della finanza pubblica**, può incidere su una o più materie di competenza regionale, anche di tipo residuale, e determinare una, sia pure parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e amministrative delle Regioni (sentenze n. 237 del 2009, n. 159 del 2008, n. 181 del 2006 e n. 417 del 2005). Da ciò consegue che il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alle politiche di bilancio anche se questi ultimi, indirettamente, vengono ad incidere sull'autonomia regionale di spesa per

ragioni di coordinamento finanziario volte a salvaguardare, proprio attraverso il contenimento della spesa corrente, l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari (sentenza n. 237/2009, n. 267 del 2006 e n. 425 del 2004).

In materia si rileva peraltro una evoluzione nella giurisprudenza della Corte costituzionale degli ultimi anni, nel senso dell'ampliamento degli ambiti di intervento del legislatore statale.

Secondo il primo orientamento della Corte costituzionale, norme statali che fissano **limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali** possono qualificarsi **principi fondamentali** di coordinamento della finanza pubblica **alla seguente duplice condizione**: in primo luogo, che **si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente**; in secondo luogo, che **non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi** (sentenze n. n. 193 e n. 148 del 2012, sentenze n. 232 del 2011, n. 326 del 2010, n. 297, n. 237 e n. 139 del 2009, n. 289, n. 159 e n. 120 del 2008, n. 181 del 2006, n. 417 del 2005, n. 36 del 2004). La portata di principio fondamentale va riscontrata con riguardo alla peculiarità della materia e, qualora la stessa sia identificata nel coordinamento della finanza pubblica, ciò che viene in particolare evidenza è la finalità cui la disciplina tende (sentenza n. 237/2009). Nella sentenza n. 16 del 2010, la Corte ha inoltre precisato che, nella dinamica dei rapporti tra Stato e Regioni, la stessa **nozione di principio fondamentale** non può essere cristallizzata in una formula sempre valida, ma **deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale** in relazione ai quali l'accertamento va compiuto **e della peculiarità della materia**.

Più recentemente, tuttavia, anche in considerazione della situazione di eccezionale gravità del contesto finanziario, la Corte ha fornito una **lettura estensiva** delle norme di principio nella materia del coordinamento della finanza pubblica. Pur ribadendo, in via generale, che possono essere ritenuti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica le norme che «si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi», **la Corte ha, nei fatti, avallato le scelte del legislatore statale di introdurre vincoli specifici** per il contenimento della spesa delle regioni e degli enti locali, quali, ad esempio, quelli relativi alle riduzioni di spesa per incarichi di studio e consulenza (sentenza n. 262 del 2012), all'obbligo di soppressione o accorpamento da parte degli enti locali di agenzie ed enti che esercitino funzioni fondamentali e funzioni loro conferite (sentenza n. 236 del 2013), alla determinazione del numero massimo di consiglieri e assessori regionali e alla riduzione degli emolumenti dei consiglieri (sentenze n. 198 del 2012 e n. 23 del 2014).

Si ricorda altresì che **la legge costituzionale n. 1/2012**, che ha introdotto in Costituzione il principio del pareggio di bilancio, ha modificato, con effetto dal 2014, l'art. 119, primo comma, Cost. sull'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali richiamando il rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci e prevedendo che tali enti concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Con riferimento a specifiche disposizioni, si rileva che **l'articolo 19, comma 5**, in materia di trasporto pubblico locale, rinvia ad un decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti, da emanare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, la definizione delle modalità di **destinazione di risorse, su base regionale, per il rinnovo dei parchi automobilistici e ferroviari destinati al trasporto pubblico locale, regionale e interregionale**, secondo determinati criteri individuati dalla norma stessa.

Si ricorda in proposito che la materia del **trasporto pubblico locale** è ascritta, sulla base della giurisprudenza costituzionale, alla competenza residuale delle regioni (sentenza n. 222/2005).

La sentenza n. 273/2013 ha però riconosciuto la legittimità dell'intervento statale per il finanziamento del settore del trasporto pubblico locale, in considerazione della perdurante inattuazione dell'articolo 119 della Costituzione, a causa della mancata individuazione dei costi standard; in questo quadro l'intervento statale è giustificato dall'esigenza "di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa". La medesima sentenza richiama tuttavia la consolidata giurisprudenza della Corte, in base alla quale risultano costituzionalmente illegittime norme che disciplinano i criteri e le modalità ai fini del riparto o della riduzione di fondi e trasferimenti destinati ad enti territoriali, nella misura in cui, rinviando a fonti secondarie di attuazione, non prevedono "a monte" lo strumento dell'intesa con la Conferenza unificata non solo in caso di intreccio di materie, riconducibili alla potestà legislativa statale e regionale (ex plurimis, sentenza n. 168 del 2008), ma anche in caso di potestà legislativa regionale residuale (ex plurimis, sentenze n. 27 del 2010; nonché, in specifico riferimento al trasporto pubblico locale, n. 222 del 2005), affermando costantemente la necessità dell'intesa (tra le tante, sentenze n. 182 e n. 117 del 2013).

Alla luce della richiamata giurisprudenza costituzionale, si valuti l'opportunità di un maggiore coinvolgimento delle regioni nel procedimento di emanazione del decreto, prevedendo l'intesa con la Conferenza Stato-regioni in luogo del mero parere.

All'**articolo 37**, è stato introdotto nel corso dell'esame in sede referente, un **comma aggiuntivo al comma 9**, che interviene sul **sistema di premialità** previsto in favore degli **enti locali** rispettosi del patto di stabilità interno, ai sensi del comma 122 dell'articolo 1 della legge n. 220/2010, consistente in un alleggerimento degli obiettivi finanziari annuali programmati. Il comma è volto a modificare la procedura che consente la riduzione degli obiettivi annuali degli enti locali rispettosi del Patto.

In particolare, la modifica è finalizzata ad **eliminare** la previsione dell'emanazione del decreto annuale del Ministro dell'economia, **d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali**, che autorizza la riduzione degli obiettivi programmatici degli enti ed introducendo, invece, in suo luogo la previsione di un decreto del Ministero dell'economia che, **sentita** la Conferenza medesima, definisca i criteri e le modalità per la riduzione degli obiettivi annuali degli enti.

La disposizione è riconducibile alla materia **coordinamento della finanza pubblica**, di competenza concorrente tra Stato e regioni.

Si ricorda in proposito che, secondo la giurisprudenza costituzionale, il principio di leale collaborazione costituisce una fondamentale chiave di lettura per delineare il quadro del riparto di competenza legislativa nei frequenti casi di intersezione e sovrapposizione tra competenze statali e competenze regionali.

Il **principio di leale collaborazione** è "suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità" (sentenza n. 308/2003), a seconda del *quantum* di incidenza sulle competenze regionali.

Una nutrita giurisprudenza costituzionale ha spesso richiesto per l'adozione di una disciplina, segnatamente di carattere regolamentare, in ambiti normativi di pertinenza regionale, la previa **intesa** in sede di Conferenza unificata o di Conferenza Stato-regioni, al fine di garantire un contemperamento tra potestà statali e prerogative regionali. In altri casi di minore impatto sulle competenze regionali, la Corte ha invece ritenuto sufficiente l'acquisizione di un **parere** della Conferenza (sentenze n. 232/2009 e n. 200/2009).

Rispetto degli altri principi costituzionali

L'**articolo 13** prevede la corresponsione del cd. **bonus bebè** ai cittadini italiani ed europei e ai cittadini **extracomunitari titolari permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo**. Si ricorda in proposito che la giurisprudenza costituzionale ha, con riferimento a determinate provvidenze sociali, ritenuto irragionevole un trattamento differenziato degli stranieri in base alla tipologia del titolo di soggiorno posseduto.

Secondo la sentenza n. 4 del 2013 della Corte costituzionale, infatti, al legislatore, sia statale che regionale, è consentito attuare una disciplina differenziata per l'accesso a prestazioni eccedenti i limiti dell'essenziale, al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse economiche da destinare al maggior onere conseguente, purché i canoni selettivi adottati rispondano al principio di ragionevolezza, in quanto «è consentito [...] introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una "causa" normativa non palesemente irragionevole o, peggio, arbitraria» (sentenza n. 432 del 2005). Nel caso di specie, riguardante la tutela dei non autosufficienti, è stato, invece, introdotto un elemento di distinzione arbitrario, non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la condizione di accesso dei cittadini extracomunitari alle prestazioni assistenziali in questione e le situazioni di bisogno o disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità di una provvidenza sociale. Non è possibile, infatti, presumere in modo aprioristico che stranieri non autosufficienti, titolari di un permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo - in quanto già presenti in precedenza sul territorio nazionale in base a permesso di soggiorno protratto per cinque anni - versino in stato di bisogno o disagio maggiore rispetto agli stranieri che, sebbene anch'essi regolarmente presenti nel territorio nazionale, non possano vantare analogo titolo legittimante. Come già affermato da questa Corte, mentre è possibile subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni sociali, non dirette a rimediare a gravi situazioni di urgenza, alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero alla permanenza nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata, una volta che il diritto a soggiornare alle predette condizioni non sia in discussione, l'accesso a una misura sociale non può essere differenziato in ragione della «necessità di uno specifico titolo di soggiorno» (sentenza n. 61 del 2011). Nello stesso senso, tra le più recenti, si segnalano le sentenze n. 40/2013 e n. 172/2013.

L'**articolo 17, comma 9**, reca finanziamenti per 200 milioni di euro a decorrere dal 2015 da destinare in favore delle **scuole paritarie**.

A seguito di una modifica apportata nel corso dell'esame in sede referente, lo stanziamento in questione è finalizzato ad **incrementare** l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 13, della legge n. 62/2000, allocata sul cap. 1477 dello stato di previsione del MIUR, relativo ai **contributi direttamente erogati dal**

dicastero alle scuole paritarie, anziché, come prevedeva il testo iniziale del comma, a rifinanziare l'autorizzazione di spesa di cui all'art. 2, co. 47, della L. 203/2008. Anche quest'ultima autorizzazione è destinata al sostegno delle scuole paritarie, ma i relativi stanziamenti, allocati sul cap. 1299 dello stato di previsione del MIUR, sono destinati ad essere **trasferiti alle regioni** in virtù della loro competenza amministrativa relativa ai contributi alle scuole non statali.

Si ricorda peraltro che, secondo la giurisprudenza costituzionale, i finanziamenti alle **scuole non statali** sono riconducibili alla materia dell'istruzione, di competenza concorrente; sono di conseguenza **costituzionalmente illegittimi finanziamenti statali** in questo ambito (**sentenze n. 50/2008 e n. 423/2004**). La Corte ha peraltro fatto salvi gli eventuali procedimenti in corso, anche se non esauriti, a garanzia della continuità di erogazione di finanziamenti inerenti a diritti fondamentali dei destinatari.

Nelle citate sentenze la Corte ha ricordato che non sono consentiti finanziamenti a destinazione vincolata in materie di competenza regionale residuale ovvero concorrente, in quanto ciò si risolverebbe in uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza.

L'articolo 17, comma 9, come modificato nel corso dell'esame in sede referente, deve essere valutato alla luce della richiamata giurisprudenza costituzionale.

Nel corso dell'esame in sede referente è stato introdotto un **articolo aggiuntivo all'art. 44** che introduce un **limite ai trattamenti pensionistici**, prevedendo che non possano eccedere l'importo che sarebbe stato liquidato secondo le regole di calcolo vigenti prima dell'entrata in vigore della riforma pensionistica (di cui all'articolo 24 del D.L. 201/2011, cd. Riforma Fornero). Ai fini della determinazione del trattamento, si computa l'anzianità contributiva necessaria per il conseguimento del diritto alla pensione, integrata dai periodi contributivi maturati tra la data del conseguimento del diritto alla pensione e la data di decorrenza del primo periodo utile ai fini dell'erogazione della pensione medesima.

Il limite si applica anche ai **trattamenti pensionistici già liquidati** alla data di entrata in vigore della legge, con effetto a decorrere dalla medesima data.

Per quanto concerne le disposizioni che prevedono trattamenti peggiorativi con effetto retroattivo, si ricorda che la Corte costituzionale ha escluso, in linea di principio, che sia configurabile un diritto costituzionalmente garantito alla cristallizzazione normativa, riconoscendo quindi al legislatore la possibilità di intervenire con scelte discrezionali, purché ciò non avvenga in modo irrazionale e, in particolare, frustrando in modo eccessivo l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulla normativa precedente (sentenze n. 349/1985, n. 173/1986, n. 822/1988, n. 211/1997, n. 416/1999).