

prodotta una relazione tecnica ad illustrazione della quantificazione proposta, il che concretizza una fattispecie che si colloca al di fuori della legge di contabilità, anche se appare plausibile la limitazione dell'onere al 2012 per il fatto che la domanda di riparazione va presentata entro sei mesi dalla conversione del decreto; va peraltro posta, se l'onere è da intendersi come limite di spesa, la questione della conciliabilità di una tale tecnica con la situazione che si viene a creare in capo ai singoli beneficiari. Per il secondo aspetto, relativo alle modalità di copertura, è il caso di richiamare considerazioni più generali circa l'utilizzo improprio di fondi generici e preordinati ad altre finalità, per reperire coperture finanziarie di oneri di natura disparata, a testimonianza del fatto che il sistema esprime una scarsa capacità di programmazione della nuova decisione di spesa, ancorché in una fase in cui rimangono prevalenti difficoltà nella gestione della finanza pubblica.

2.3. Legge n. 13 del 24 febbraio 2012, di conversione del DL n. 215 del 29 dicembre 2011, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché disposizioni urgenti per l'amministrazione della difesa

La legge contiene la proroga ed il rifinanziamento per l'intero anno 2012 delle missioni internazionali delle Forze armate e delle Forze di polizia, delle iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno dei processi di ricostruzione, della partecipazione italiana alle iniziative di organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione nonché, infine, disposizioni urgenti per l'amministrazione della difesa.

Nel commentare le norme contenute nel precedente decreto-legge n. 201 del 2011, la Corte aveva positivamente sottolineato la decisione di preconstituire, completando il quadro finanziario delineato dalla legge di stabilità per il 2012, le risorse necessarie alla copertura degli oneri in questione per l'intero esercizio 2012, inserendo la relativa spesa all'interno di una manovra complessiva avente valenza programmatica e provvedendo alla relativa copertura attraverso interventi a carattere strutturale.

Relativamente al 2011, infatti, la copertura degli oneri riferiti al secondo semestre era stata affidata dalla legge n. 130 del 2 agosto 2011 ad una pluralità di strumenti eterogenei comprendenti, tra l'altro, riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa, utilizzo di disponibilità presenti in capitoli-fondo (fondo aree sottoutilizzate, fondo per gli interventi strutturali di politica economica), rimborsi provenienti dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per prestazioni rese dalle forze armate e dalle forze di polizia italiane, riduzioni generalizzate delle spese rimodulabili di parte corrente del Ministero della difesa e del Ministero degli affari esteri nonché maggiori entrate derivanti dall'aumento dell'aliquota dell'accisa sui carburanti.

Tornando al contenuto della legge n. 13 del 2012, la quantificazione degli oneri relativi a ciascun intervento è effettuata attraverso ampi rinvii alle schede tecniche relative a precedenti disegni di legge aventi analogo contenuto che, peraltro, con particolare riferimento alle spese di personale, non sempre contenevano una puntuale e dettagliata esplicitazione della metodologia utilizzata.

Non risultano inoltre adeguatamente esplicitate, pur considerando le tipicità di queste spese, le modalità di quantificazione relativamente alle ipotesi in cui gli interventi hanno subito una significativa rimodulazione in relazione all'aggiornamento del quadro strategico degli impegni italiani volti a favorire i processi di pace e la cooperazione allo sviluppo.

Per ciascun singolo intervento le previsioni sono configurate, come di consueto, come tetti di spesa, che sinora risultano rispettati nel corso di una ormai pluriennale attuazione della normativa in materia di proroga e rifinanziamento delle missioni.

Relativamente alle missioni internazionali delle forze armate e delle Forze di polizia, la relazione tecnica evidenzia una minor spesa, rispetto a quella sostenuta complessivamente nel 2011, pari a circa 113 milioni di euro, con un onere complessivo che si attesta a 1,29 miliardi.

In aggiunta al contenuto tipico volto a confermare l'impegno italiano a sostegno di iniziative internazionali, la normativa all'esame rimodula alcune spese del Ministero della difesa.

Si tratta in particolare della implementazione di un programma di acquisizione di elicotteri e di digitalizzazione dei sistemi di comunicazione dell'Arma dei carabinieri, per una complessiva spesa di 25 milioni a regime, finanziata con la corrispondente

riduzione dell'autorizzazione di spesa prevista dalla legge n. 266 del 1997 (da ultimo rifinanziata dalla legge finanziaria per il 2008) concernente l'attuazione di programmi aeronautici di elevato contenuto tecnologico.

Relativamente a tale forma di copertura si richiamano le considerazioni più volte formulate sulla necessità di una puntuale indicazione degli interventi già programmati a carico dell'autorizzazione di spesa oggetto di riduzione, accompagnata da una rimodulazione dei programmi in relazione alle minori disponibilità.

In relazione alla tempestiva predisposizione delle risorse necessarie al finanziamento delle missioni internazionali, che rappresenta la parte preponderante dell'intervento normativo all'esame, ad opera come detto del decreto-legge n. 201 del 2011, gli effetti finanziari sui saldi di contabilità nazionale evidenziano valori positivi pari ad 0,61 milioni per il 2012, 1,6 per il 2013 e 2,6 per il 2014, corrispondenti all'entità della riduzione dei contributi all'Agenzia industrie difesa, disposta dall'art. 5, comma 2.

Non risulta quantificato ed oggetto di specifica copertura il disposto dell'articolo 9, comma 10, con il quale viene disposta la proroga, fino al 29 febbraio 2012, dei contratti con gli esperti che operano nell'ambito delle attività di cooperazione allo sviluppo.

Si tratta, come esplicitato nella relazione tecnica, di personale che dovrebbe essere stabilizzato in prosieguo mediante trasformazione dei contratti a termine in rapporti di lavoro subordinato ai sensi del combinato disposto dell'articolo 3, commi 12 e 13, del decreto-legge n. 102 del 2010 e dell'articolo 1, comma 01, del d.lgs. n. 368 del 2001, sulla base di quanto previsto in un successivo regolamento. Resta da monitorare in sede applicativa l'effettivo impatto finanziario della norma.

2.4. Legge n. 14 del 24 febbraio 2012, di conversione del DL n. 216 del 29 dicembre 2011, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative. Differimento di termini relativi all'esercizio di deleghe legislative

Il provvedimento è di grande varietà e complessità dal punto di vista del contenuto ed è risultato notevolmente ampliato nel corso dell'*iter* parlamentare sia in prima che in seconda lettura con la tecnica dei "maxiemendamenti", su cui è stata

apposta la fiducia. La tecnica di copertura adottata prevede la soluzione del problema nella sede del singolo articolo o comma, senza rinvio quindi ad un articolo finale, in che se da un lato presenta lo svantaggio di non permettere *ictu oculi* una visione d'insieme della valenza finanziaria del provvedimento, presenta però d'altro lato il vantaggio di consentire di cogliere più agevolmente gli effetti finanziari della singola norma e la qualità del modo con cui è stato risolto il problema della quantificazione degli oneri e della relativa copertura. Non mancano peraltro nel provvedimento esempi di modifica di leggi recenti, entrate in vigore persino qualche mese prima, il che non contribuisce a dar luogo ad un ordinamento normativo improntato alla stabilità.

La normativa in discorso presenta aspetti problematici sotto molti profili in riferimento alla legge di contabilità, pur non presentando nel complesso, come anticipato, una significativa rilevanza quantitativa.

Un primo problema riguarda la garanzia (art. 25) da parte dello Stato per la partecipazione dell'Italia agli interventi del Fondo Monetario Internazionale (FMI) per fronteggiare gravi crisi finanziarie, attraverso accordi di prestito tra Banca d'Italia e lo stesso FMI. Il relativo onere (100 milioni per il 2012) viene coperto con l'apposita contabilità speciale di tesoreria, la cui dotazione viene incrementata a carico del fondo per le spese urgenti ed indifferibili. Ragionevole – almeno in una prospettiva *ex ante* - appare la posizione espressa dal Governo, il quale ha sostenuto nella relazione tecnica che il rischio di insolvibilità da parte del FMI è pressoché nullo, per cui gli unici eventuali oneri potrebbero riguardare gli interessi e la differenza di cambio. Si ricorda comunque al riguardo, a parte la sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 1961, che sia i principi IPSAS che la posizione del FMI impongono di valutare con grande cautela tali assunzioni di garanzia. In particolare, il FMI raccomanda che comunque sia data massima evidenza nei conti pubblici all'ammontare delle garanzie assunte e che si persegua l'obiettivo di aggiornare annualmente la previsione di spesa in connessione con il variare dei parametri influenti sul costo dell'eventuale escussione. Il recente Documento di economia e finanza (DEF) riporta il quadro delle garanzie concesse dallo Stato al 31 dicembre 2011 su attività non finanziarie, con un impegno complessivo di 56,3 miliardi, pari al 3,6 per cento del PIL, mentre quelle concesse ad istituti di credito a seguito della recente crisi finanziaria hanno raggiunto i 43,7 miliardi, pari al 2,8 per cento del PIL.

Il tipo di copertura utilizzato per la garanzia di cui all'art. 25, a carico ~~del~~^{del} fondo per spese urgenti e indifferibili, viene ripetuto per numerose norme. ~~Prova~~^{Prova} conferma dunque una tendenza ad utilizzare questo fondo come una riserva di copertura al di fuori di una logica programmatoria e comunque dei vincoli di utilizzo di tale fondo, destinato con particolare riguardo ai settori dell'istruzione nonché agli interventi organizzativi connessi ad eventi celebrativi, e da movimentarsi pertanto mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con quello dell'economia e delle finanze. Lo stesso può essere notato per l'utilizzo del FISPE, cui si è fatto ricorso ad esempio per quanto riguarda gli artt. 28-bis, 29, commi 12-bis e 15 (quest'ultimo recante oneri per detrazioni fiscali connesse a zone colpite da eccezionali calamità atmosferiche).

Altro esempio di copertura mediante riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa al di fuori di uno stabile quadro ordinamentale e programmatico si ha per l'utilizzo, ad opera dell'articolo 29, comma 16-septies, degli stanziamenti di cui alla tabella c) della legge di stabilità. Si tratta notoriamente della sede della modulazione degli oneri permanenti, che va a comporre - insieme alle altre rimodulazioni - la dimensione unitaria del bilancio così come decisa nella apposita sessione e che dovrebbe essere calibrata sulle effettive esigenze di ogni singola linea di spesa. Tale esigenza sembra rimanere parzialmente insoddisfatta se tali modulazioni di tanto in tanto vengono, anche dopo un breve lasso di tempo dalla chiusura della stessa sessione di bilancio, modificate onde reperire spazi di copertura per altri oneri. Non mancano peraltro esempi di coperture utilizzando fondi destinati a finalità diverse, laddove, pur rispettandosi lo spirito e la lettera dell'art. 17, comma 1, lettera b), della legge di contabilità, trova tuttavia conferma la sensazione di un metodo di legislazione finanziaria caratterizzato il più delle volte dalla difficoltosa ricerca di fondi di copertura senza la capacità di preordinare risorse *ad hoc* - come prevede l'ordinamento contabile con l'istituto dei fondi speciali - proprio allo scopo di evitare comportamenti improntati ad episodicità.

Non mancano poi casi di generica copertura mediante riduzione degli stanziamenti relativi alle spese rimodulabili di parte corrente di ministeri, come per gli artt. 9 e 10, di cui non viene dimostrata la sostenibilità a livello amministrativo e comunque a conferma di un carente quadro di programmazione nella previsione di

spesa. Si ricordano al riguardo le considerazioni espresse nelle iniziali valutazioni di insieme.

Il provvedimento presenta peraltro casi di utilizzi di quote di fondo globale per finalità difformi da quelle di iscrizione, come per il medesimo art. 29, commi 6-*bis* e 6-*ter* (in tema di detrazioni per carichi di famiglia) e 16-*septies* (in materia di concorso alla formazione del reddito complessivo per i redditi da lavoro dipendente prestato all'estero in zone di frontiera): in proposito, appare difficile sostenere che ricorrano le condizioni previste dalla legge di contabilità (art. 18, comma 2, della legge n. 196 del 2009) per l'utilizzo difforme di quote di fondi speciali da parte dei decreti-legge, ossia che si tratti di spese di primo intervento per fronteggiare calamità naturali o improrogabili esigenze connesse alla tutela della sicurezza del paese o situazioni di emergenza economico-finanziaria.

Numerosi sono poi i casi di deroghe ad altri aspetti della normativa contabile. L'art. 20, comma 1, prevede, per alcune spese, la conservazione in bilancio per l'utilizzo nell'esercizio successivo di alcune somme non impegnate al termine dell'esercizio di competenza. La relazione tecnica non annette conseguenze finanziarie alla norma, in base all'ipotesi della inclusione dei relativi effetti nei "tendenziali" di spesa. Non si può al riguardo non ribadire che, pur potendosi concedere che trattasi talvolta di meccanismi procedurali che difficilmente possono essere portati a compimento allo scadere dell'esercizio di imputazione, tuttavia ciò non è sufficiente a ritenere corretta una tecnica di costruzione dei quadri di bilancio a legislazione vigente che invece si avvicina al criterio delle "politiche invariate", al di là di quanto consentito dunque dal quadro normativo in vigore. Nella fattispecie va quindi ribadito che si verificano nell'esercizio successivo effetti in termini di cassa e che quindi occorrerebbe la relativa compensazione. Ciò rileva tanto più che per i commi successivi del medesimo articolo, aggiunti in sede di conversione del decreto-legge, in tema di mantenimento in bilancio di residui e di spostamento dei termini di impegnabilità di risorse iscritte in conto competenza, è prevista un'apposita copertura degli effetti in termini di saldi di finanza pubblica. Si tratta peraltro di una copertura a carico del fondo di bilancio per la compensazione degli effetti finanziari conseguenti all'attualizzazione dei contributi pluriennali, che ha infatti per sua natura solo dotazioni di cassa: il

problema in questo caso è che si tratta di stanziamenti di parte capitale, a copertura di oneri di parte corrente.

Lo stesso può essere rilevato per l'art. 6, comma 2-*sexies*, in base al quale le Regioni non assoggettate al piano di rientro possono procedere al ripiano del disavanzo sanitario maturato al 31 dicembre 2011 anche con la vendita di immobili.

Entrambe le circostanze, oltre a configurare una violazione del divieto del peggioramento della qualità del bilancio - equiparata dalla legge di contabilità ai casi di copertura non corretta - testimonia del fatto che si continua a procedere piuttosto casualmente nella ricerca delle coperture finanziarie, al di fuori di un quadro programmatico sia degli oneri che a maggior ragione delle relative compensazioni.

Non risulta peraltro rispettata la norma della legge di contabilità che prescrive una clausola di salvaguardia nel caso della previsione di onere, in riferimento alle minori entrate di cui all'art. 29, comma 16, in tema di effetti della proroga delle procedure di esecuzione degli sfratti; ciò pur nel riconoscimento del fatto che la tecnica della dicotomia tra tetto e previsione di onere di cui all'art. 17 della legge di contabilità sembra attagliarsi di più al caso di nuove o maggiori spese piuttosto che a quello di minori entrate.

Rileva infine sul piano metodologico l'art. 6, comma 2-*quinqüies*, in materia di regolamentazione del fenomeno dei cd. "esodati" (argomento oggetto di successivi interventi legislativi), in quanto una parte della copertura è posta a carico dell'aumento dell'aliquota di base dell'accisa sui tabacchi lavorati nella misura necessaria alla copertura degli oneri e in modo tale che siano assicurate maggiori entrate in misura non inferiore agli importi nella norma medesima indicati. Al riguardo, si tratta di una tecnica di copertura che, soprattutto in quanto ripetuta nel tempo, potrebbe risultare problematica, dal momento che la relazione tecnica non tiene conto della possibile riduzione dei consumi al continuo incremento del prelievo fiscale del comparto; il che rende incerta la quantificazione del gettito indicato ed atteso come obiettivo minimo da conseguire.

2.5. Legge n. 27 del 24 marzo 2012, di conversione del DL n. 1 del 24 gennaio 2012, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività

Con il provvedimento in esame il Governo ha inteso attuare una serie di misure volte a favorire la concorrenza sui mercati, la riduzione delle limitazioni alle attività imprenditoriali nonché la riduzione degli oneri amministrativi. Di ciascuno di tali gruppi di interventi, unitamente a quelli simili di cui al decreto-legge n. 5 del 2012, è stata fornita, nel Piano Nazionale delle Riforme di cui al DEF 2012, la quantificazione degli effetti sulle principali variabili economiche, dal PIL ai consumi, agli investimenti e all'occupazione, per un arco di tempo che va dal 2012 al 2020. Per quanto riguarda il PIL, in particolare, l'effetto cumulato in termini di aumento dovrebbe essere pari al 2,4 per cento nel 2020, partendo da 0,2 nel 2012. L'antefatto è che l'analisi della competitività nei mercati costituisce uno dei principali indicatori di allerta all'interno della sorveglianza degli squilibri macroeconomici introdotta dal cd. "six pack". Sulla base delle stime dell'OCSE, liberalizzazioni ad ampio raggio possono portare ad un incremento dell'occupazione attraverso – essenzialmente – il duplice canale della riduzione del *mark-up* e delle rendite in riferimento ai fattori della produzione.

Il provvedimento consta di un numero elevato di norme, molte delle quali di importo finanziario limitato, ma che tuttavia presentano, dal punto di vista della conformità alla legge di contabilità, numerosi problemi, legati alla insufficiente o assente quantificazione di oneri ovvero al fatto che spesso si fa riferimento esplicito a clausole di invarianza i cui fondamenti non sono esplicitati ovvero presentano un carattere prescrittivo, nel senso che la norma vieta esplicitamente che dalla propria applicazione possano derivare oneri. Si continua a determinare in tal modo una produzione legislativa i cui risvolti finanziari non sono sempre adeguatamente chiari, come rilevato nella valutazione d'insieme iniziale.

Quanto alle singole norme che presentano i più rilevanti problemi, merita anzitutto una segnalazione l'art. 24-bis, comma 1, che prevede un incremento della pianta organica dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas con una copertura a carico di maggiori entrate senza che siano stati evidenziate le relative quantificazioni, come attestato dalla verifica non positiva contenuta nella relazione tecnica prodotta dal Ministero dell'economia. La Commissione bilancio della Camera dei deputati ha

richiesto nel proprio parere la modifica della norma; solo un intervento del Governo all'atto dell'approvazione definitiva del provvedimento presso il medesimo ramo del Parlamento ha consentito di chiarire che il maggior gettito ammonterebbe a circa 6,3 milioni di euro l'anno, una somma ritenuta più che sufficiente – sempre secondo tale dichiarazione - a coprire i costi connessi alla dotazione organi aggiuntiva.

E' evidente al riguardo che si tratta di un modo di affrontare i problemi finanziari che non può essere ritenuto congruo, in riferimento tanto più ad un comparto di spesa - quello per il personale - da tempo oggetto di attento esame sotto il profilo del raggiungimento dell'equilibrio di bilancio e comunque in assenza di una adeguata quantificazione dei costi e dunque della relativa copertura. In questi casi, la possibilità di procedere alle assunzioni dovrebbe essere condizionata all'afflusso in misura congrua delle risorse a copertura.

L'art. 35 reca un insieme di disposizioni di ampia portata finanziaria: vengono stanziati 4,7 mld di euro, diversamente composti (in parte reiscrizione di residui perenti per 2,7 miliardi per il 2012 - la cui destinazione è stata successivamente modificata parzialmente a favore dei comuni dal decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, cui si fa rinvio - e in parte, alternativamente dopo i primi 2 miliardi per il 2012, con emissione di titoli), per il pagamento di crediti commerciali connessi all'acquisizione di servizi e forniture (comma 1), nonché 1 miliardo per l'estinzione di crediti per spese relative a consumi intermedi (comma 2). Si prevede altresì la sospensione fino al 2014 del regime di tesoreria per Regioni ed enti locali (comma 6), il che determina l'afflusso alla tesoreria statale di almeno 8,6 miliardi, con un immediato beneficio del fabbisogno, al netto degli utilizzi per il 2012, per un importo pari a 4,1 miliardi, considerati anche gli effetti incrociati sugli interessi delle varie misure dall'articolo stesso previste.

Sull'argomento la Corte ha già espresso valutazioni, anche di carattere contabile, nell'audizione presso la V Commissione bilancio della Camera dei deputati del 13 marzo u.s. in riferimento all'Analisi annuale della crescita per il 2012. Dal punto di vista finanziario la normativa ha un impatto molto limitato sull'indebitamento netto in quanto si riferisce - per il comma 1 - ad operazioni già contabilizzate all'atto dell'impegno (ciò appare coerente con la normativa europea solo per la spesa corrente, mentre 700 milioni sono destinati a spesa in conto capitale) e per il comma 2 a posizioni debitorie pregresse che hanno già comportato effetti negli esercizi di riferimento. Come

chiarito dalle varie circolari emanate in argomento, per la quota coperta con la reiscrizione di residui perenti - lettera a) del comma 1 - si tratta di far fronte prevalentemente a debiti commerciali e, poiché vengono reiscritti residui perenti, ciò ha fornito al Dipartimento della Ragioneria generale (con la circolare n. 6 del 2012) l'occasione per riconsiderare le situazioni giuridiche ereditate verificando la corrispondenza tra partite debitorie iscritte nell'anagrafe dei residui perenti e situazioni giuridiche soggettive perfezionate riferibili a terzi, il che ha indotto ad una sorta di *due diligence* del pregresso, di cui si attende di conoscere gli esiti. Per quanto riguarda il comma 2, si tratta di un primo intervento per i cd. "debiti fuori bilancio", come si desume dalla menzionata circolare RGS, il che parimenti richiede un'attività accertativa dell'ammontare e della composizione delle partite interessate.

La normativa di cui all'art. 35 presenta alcuni problemi, tra i quali principalmente è da annoverare il comma 3-*bis*, inserito durante l'*iter* parlamentare, in base al quale le pubbliche amministrazioni sono autorizzate a comporre bonariamente con i propri creditori le rispettive ragioni di debito e credito attraverso gli istituti della compensazione, della cessione di crediti in pagamento ovvero anche mediante specifiche transazioni. Va notato al riguardo che una norma di segno opposto, prevista all'art. 31, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 78 del 2010, volta a limitare l'utilizzo della compensazione diretta dei crediti erariali qualora il contribuente fosse contestualmente debitore, comportava effetti di maggior gettito, pari a 700 milioni nel 2011, 2,1 miliardi nel 2012 e 1,9 miliardi nel 2013. La Commissione bilancio della Camera dei deputati ha valutato nel proprio parere che - in sintesi - la norma in esame comporta un impatto negativo sui saldi di finanza pubblica. La stessa RGS non ha verificato positivamente la relazione tecnica allegata, non essendo stata apposta una disposizione che demandasse ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze la fissazione delle modalità per l'attuazione della disposizione. Nella citata dichiarazione del Governo presso la Camera dei deputati è stato fatto presente che è già previsto un decreto attuativo del Ministro dell'economia e delle finanze che escluderà ogni effetto finanziario negativo.

In merito, occorre ribadire come non possa essere ritenuto coerente con i principi che ispirano la copertura finanziaria il fatto che venga approvata una norma senza che ne siano definiti i profili finanziari ed in merito alla quale la neutralità finanziaria

rimanga demandata a comportamenti “virtuosi” delle amministrazioni interessate sulla base di una dichiarazione - pur resa dal Governo in Parlamento - senza che vi sia alcun fondamento normativo: il consolidato quadro costituzionale circa gli obblighi in materia di copertura esige infatti la soluzione del problema con una norma all’interno del dettato legislativo. Nella fattispecie, va evidenziato che non risultavano chiari - all’atto dell’approvazione della norma - né la tipologia di debiti interessata, né il profilo temporale dell’operazione (soprattutto in riferimento alle singole partite che eventualmente entrano nella compensazione), né la platea delle situazioni cui la norma può essere riferita.

Sempre in riferimento all’art. 35 è da considerare che la sospensione della tesoreria unica fino al 2014 crea automaticamente, a meno di successive proroghe che comunque non costituiscono legislazione vigente, un effetto negativo di segno opposto a quello (positivo) del primo triennio di applicazione: di ciò né la relazione tecnica né la normativa si sono fatte carico. Oltretutto, l’impatto stimato nei termini prima esplicitati, calcolato sulla base della media delle risorse detenute a fine mese nel 2011 presso il sistema bancario da parte degli enti interessati, non risulta essere stato suffragato da un appropriato apparato documentativo da parte del Governo, sotto il profilo per esempio della presumibile composizione delle emissioni cui non si è dato corso grazie alla misura in esame.

Il provvedimento riporta altresì altre norme per le quali, a seguito di verifica non positiva della RGS in sede di relazione tecnica e dei rilievi della Commissione bilancio della Camera dei deputati, nella citata dichiarazione del Governo al termine dell’*iter* parlamentare è stato assicurato che il comportamento delle pubbliche amministrazioni e degli uffici coinvolti nell’attuazione della legge, utilizzando gli strumenti in essa contenuti, sarà improntato al massimo rigore, garantendo fin da ora la neutralità finanziaria delle disposizioni in questione. Si tratta dell’art. 56, comma 1-*bis*, in materia di cessioni di immobili ad uso governativo in cambio dell’acquisizione di immobili da realizzare in aree di particolare disagio, nel presupposto che gli immobili ceduti continueranno ad essere utilizzati in regime di locazione, il che fa sorgere un onere. Si tratta altresì dell’art. 71, comma 3-*bis*, che, in sintesi, potrebbe comportare effetti negativi sulla finanza pubblica in riferimento all’applicazione di procedure diverse da quelle previste a legislazione vigente per i piani di sviluppo aeroportuali dei principali

aeroporti italiani, per quanto riguarda in particolare la verifica della dinamica tariffaria degli investimenti e degli oneri diretti sotto il profilo degli eventuali valori di subentro collegati alla durata delle convenzioni; tra l'altro, viene introdotta una ~~figura~~ contrattuale nuova, quella della "convenzione unica", di cui non è per intanto possibile valutare le conseguenze operative e finanziarie.

Gli stessi problemi presenta l'art. 76, comma 2, che demanda alla sola autorità di vigilanza in tema di diritti aeroportuali il compito di fissare l'ammontare dei diritti in materia, il che, nell'escludere la competenza dei ministeri competenti, scollega quindi, in sostanza, la verifica del corretto adempimento del contratto di programma (e degli obblighi derivanti dalle concessioni) dalla fissazione dell'entità dei diritti, senza che sia possibile peraltro effettuare un controllo degli eventuali valori di subentro che avrebbero un impatto sulla finanza pubblica.

2.6. Legge n. 28 del 24 marzo 2012, di conversione del DL n. 2 del 25 gennaio 2012, recante misure straordinarie e urgenti in materia ambientale

Il decreto-legge detta interventi urgenti in materia di rifiuti nella Regione Campania (art. 1 e 1-bis), proroga del divieto di commercializzazione dei sacchi per l'asporto merci (art. 2) e modifiche varie al codice ambientale (art. 3).

Il provvedimento è stato oggetto di un *iter* legislativo travagliato, in quanto caratterizzato dall'approvazione di numerosi emendamenti privi di relazione tecnica, parte dei quali soppressi nelle successive letture. Ne risulta un testo che, secondo le dichiarazioni dello stesso Governo in Parlamento, non risulta corredato di una relazione tecnica che fornisca tutti gli elementi richiesti, a fronte di un quadro normativo che fa essenzialmente riferimento a fondi in essere e dunque alla legislazione vigente senza che vengano chiariti gli aspetti legati alla sostenibilità della clausola complessiva di neutralità, peraltro implicita in quanto di essa non si fa menzione nel testo medesimo.

In particolare, all'interno del descritto quadro lacunoso dal punto di vista delle conseguenze finanziarie e peraltro di difficile leggibilità facendo il testo talvolta riferimento a normativa secondaria e rinviando esso ad accordi ed intese già sottoscritte o da sottoscrivere, si segnala per esempio il citato art.1-bis, privo di relazione tecnica, che al comma 3 potrebbe comportare minori spese in conto capitale nel momento in cui

sopprime la previsione della realizzazione di un impianto di termovalorizzazione senza indicarne uno alternativo. Altra disposizione da segnalare è l'art. 2 e in particolare il comma 2, per la parte in cui si dispone, tra l'altro, la promozione della riconversione degli impianti esistenti in materia di sacchi per asporto merci, senza maggiori oneri per la finanza pubblica.

2.7. Legge n. 35 del 4 aprile 2012, di conversione, del DL n. 5 del 9 febbraio 2012, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo

Il provvedimento, già approvato dalla Camera, è stato modificato dal Senato nel corso dell'esame in seconda lettura. In particolare, sull'approvazione dell'emendamento 1.900, interamente sostitutivo dell'articolo unico del disegno di legge di conversione, il Governo ha posto la questione di fiducia.

Il provvedimento reca, nei tre titoli di cui si compone, un'ampia serie di norme di semplificazione e altre disposizioni di sostegno e di impulso allo sviluppo del sistema economico.

Per quanto riguarda le misure di semplificazione, occorre evidenziare che il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri ha stimato in oltre 23 miliardi di euro l'anno gli oneri amministrativi relativi a 81 procedure particolarmente rilevanti per le imprese, selezionate con la collaborazione delle associazioni imprenditoriali.

Sicché la riduzione dei “costi della burocrazia” per le imprese risponde all'esigenza di liberare risorse per la crescita favorendo l'interesse degli investitori internazionali a sviluppare iniziative economiche nel nostro Paese.

Passando in breve rassegna il provvedimento, esso, al capo I del titolo I, contiene alcune disposizioni generali in materia di semplificazioni amministrative; il capo II reca misure di semplificazione in favore dei cittadini, mentre il capo III, il più consistente, contiene numerose disposizioni di semplificazione per le imprese e si articola in sette sezioni (controlli sulle imprese, semplificazioni in materia di lavoro, di appalti pubblici, di ambiente, di agricoltura, di ricerca e “altre misure”).

Il titolo II reca una serie di disposizioni per favorire la crescita economica nei settori dell'innovazione tecnologica, dell'università, dell'istruzione, del settore turistico,

delle strutture energetiche e di metanizzazione e da ultimo delle imprese e delle attività meno abbienti.

Nel titolo III, a chiusura del provvedimento, sono contenute norme transitorie e disposizioni in materia di atti amministrativi sottoposti a intesa.

Gli oneri che derivano dal provvedimento, esplicitamente quantificati e coperti, sono pari nel 2012 ad euro 17 milioni di euro (art. 4, comma 5, 6 milioni di euro e art. 49, comma 3-*bis*, 11 milioni di euro) e ad euro 12 milioni di euro rispettivamente per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015 (art. 31-*bis*, comma 5).

La modalità di copertura utilizzata è costituita dalla “riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa”.

La tecnica di scrittura del provvedimento, diretto a “semplificare” procedimenti in materie assai diversificate, presenta un carattere frammentato, sicché non ne appare agevole un inquadramento di carattere sistematico, anche ai fini della valutazione delle coperture, che come si è visto risultano, comunque, di non elevata entità.

Nota comune di molte disposizioni è il rinvio a provvedimenti di normazione secondaria rimessi a regolamenti o a provvedimenti del Governo o di singoli Ministri, alcuni dei quali da adottare sulla base di meccanismi concertativi (ad es. sentita la Conferenza unificata).

Molte disposizioni esplicitano la clausola di “neutralità finanziaria”, di cui all’art. 17, comma 7, quarto periodo, della legge n. 196 del 2009 (es. art. 20, comma 1, lett. a), e) f) e comma 4, “Banca dati nazionale dei contratti pubblici); in molti altri casi, tenuto conto del tenore delle norme approvate, tale clausola è invece desumibile solo per implicito (es. art. 6, “Comunicazioni di dati per via telematica tra amministrazioni”; art. 6-*bis*, “Disposizioni per il pagamento dell’imposta di bollo per via telematica”); sicché, in tali casi, la relazione tecnica non offre elementi di valutazione circa la reale neutralità finanziaria delle disposizioni in questione, come invece esige il citato art. 17, comma 7, quarto periodo, secondo il quale “le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta i dati e gli elementi idonei a suffragare l’ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l’indicazione dell’entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziare in bilancio utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime”.

Pertanto, anche nei casi di formulazione esplicita della clausola di neutralità finanziaria, in taluni casi, come quello di cui all'art. 47-*quiquies* (Organizzazione e finalità dei servizi in rete), la relazione tecnica non appare adeguatamente elaborata.

Infatti, la disciplina contenuta nell'articolo 47-*quiquies* citato - laddove prevede che lo strumento telematico dovrà costituire, dal primo gennaio 2014, lo strumento di comunicazione esclusivo anche per la generalità delle istanze dei cittadini, ivi incluse quelle concernenti la materia fiscale e tributaria, ponendosi dunque quale obbligo generalizzato previsto dalla legge in capo alla generalità delle amministrazioni - non esplicita le esigenze che si produrranno in termini di fabbisogni informativi delle risorse umane e strumentali da parte della pubblica amministrazione e neppure l'adeguatezza delle esistenti infrastrutture informatiche in funzione della sostenibilità di detta rilevante riforma dell'organizzazione amministrativa, con i conseguenti dubbi circa la effettiva realizzabilità della misura di semplificazione che si intenderebbe introdurre.

La carenza di indicazione della clausola di invarianza, desumibile ma non esplicitata, riscontrabile in numerose norme dell'articolato, come anche la rilevata inadeguatezza della relazione tecnica per taluni casi in cui detta clausola di invarianza risulti invece esplicitamente prevista, si traduce in vaghezza dei criteri per valutare la sussistenza delle risorse finanziarie necessarie a sostenere le "misure" riorganizzative nel senso della semplificazione amministrativa rendendo poco credibili, in quanto non misurabili, gli stessi obiettivi dichiarati dalla legge di "semplificazione". Valgono a tale riguardo le considerazioni più generali già espresse nelle valutazioni d'insieme.

Sul piano della copertura, va anche segnalata la previsione, contenuta nell'art. 31-*bis*, che istituisce la Scuola sperimentale di dottorato internazionale *Gran Sasso Science Institute* – GSSI.

La relazione tecnica sottolinea che il personale scientifico sarà utilizzato temporaneamente secondo quanto previsto dalla legge n. 240 del 2010 (che reca "norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario"), fermo restando che le risorse sono a totale carico dell'Istituto, evidentemente corrispondenti a quelle di cui all'autorizzazione di spesa prevista dal comma 5 dell'art. 31-*bis*, il quale autorizza una spesa di 12 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013, 2014, 2015 (cui si fa fronte, quanto a 6 milioni di euro annui, a valere

sui fondi per la ricostruzione dell'Abruzzo di cui all'articolo 14, comma 1, del ~~decreto~~ legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77, e, quanto a 6 milioni di euro annui, a valere sulle risorse destinate alla Regione Abruzzo nell'ambito del Fondo per lo sviluppo e la coesione di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88).

Nella relazione tecnica si afferma poi che le posizioni riguardanti il personale amministrativo possono essere ricoperte, durante i primi tre anni del GSSI, con l'utilizzo di personale appartenente a Università e Enti pubblici di ricerca italiani o con contratti a termine.

Al riguardo, la relazione tecnica non formula elementi per valutare se le risorse a cui si intende attingere, in quanto in origine già preordinate ad altre finalità, siano effettivamente disponibili. Tuttavia, sotto diverso profilo, in considerazione del carattere sperimentale e “transeunte” della Scuola, salvo il reperimento di adeguati mezzi finanziari allo scadere del quadriennio (comma 6), sembra che la copertura finanziaria in questione possa qualificarsi quale tetto di spesa.

Con riferimento alla disposizione citata deve aggiungersi che, se in linea generale i contributi in favore degli enti di ricerca sono contabilizzati come spesa “in conto capitale”, pur essendo destinati alla remunerazione di personale dedicato, l'utilizzo di dette risorse per la copertura dell'onere in questione, correlato all'istituzione di un ente che non svolge esclusivamente attività di ricerca ma anche formazione scientifica, sembra potersi configurare quale fattispecie di non dequalificazione della spesa, a meno che non si riscontri che l'utilizzo delle risorse sia finalizzato ad attività di carattere corrente.

Di interesse sono anche le misure di semplificazione e funzionamento in materia di università (art. 49) specie per il profilo (comma 3-*bis*) riguardante l'adeguamento del trattamento economico dei ricercatori non confermati, per cui si prevede un'apposita integrazione solo per il 2012, rispetto alle risorse previste a legislazione vigente. Nel decreto legislativo n. 19 del 2012 vi è analoga norma per il 2011: pertanto, si rinvia al relativo commento.

L'art. 53 della legge prevede poi l'adozione da parte del CIPE di un “Piano nazionale di edilizia scolastica” avente ad oggetto la realizzazione di interventi di ammodernamento e recupero del patrimonio scolastico esistente anche ai fini della