



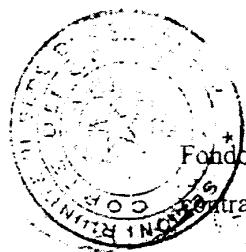
tecnica, come prescrive la legge di contabilità, o comunque, se il problema si pone per emendamenti di origine non governativa, nella sede della discussione parlamentare. Nella fattispecie in esame, sotto il profilo della effettiva onerosità o meno della norma, dovrebbe giocare un ruolo di rilievo il grado di accuratezza con cui verrà redatto il richiamato rapporto di valutazione del danno sanitario, cui prima si è fatto cenno e che è previsto dall'art. 1-bis in questione.

Il Governo ha altresì espresso parere contrario circa i profili finanziari relativi ad un altro emendamento parlamentare approvato e divenuto il comma 1-bis dell'art.3, in base al quale l'Esecutivo adotta, entro sei mesi, una strategia industriale per la filiera produttiva dell'acciaio. Si segnala che il relatore di maggioranza presso la Commissione bilancio della Camera dei Deputati si è dissociato dal parere formulato dal Governo sostenendo che l'adozione di una strategia industriale per l'acciaio rientra pienamente nell'ambito delle competenze del Ministero dello sviluppo economico. In merito, si richiamano le medesime argomentazioni di cui al precedente art. 1-bis, trattandosi di una disciplina che riguarda la progettazione e l'avvio di una strategia industriale in un settore delicato come quello dell'acciaio, attività, questa, per la quale è difficile escludere oneri. Ciò tanto se l'attuazione della norma si esaurisca nella predisposizione di un progetto, quanto se essa consista in un'azione di stimolo della mano pubblica che non potrà non presentare delle implicazioni di carattere finanziario: tutto questo sempre che non vengano utilizzati fondi già in essere (e destinati eventualmente ad altre finalità), il che però non trova definizione in un'apposita norma.

Meno problematica sembrerebbe, anche sulla scorta del dibattito parlamentare e ancorché in presenza del segnalato problema della ridondanza nella formulazione letterale della norma, la clausola di neutralità prevista al comma 6 del medesimo art.3, in tema di supporto da parte dell'ARPA-APPA al Garante istituito dal contestuale comma 4, con la finalità di vigilare sull'attuazione delle disposizioni di cui al decreto-legge. La clausola è stata peraltro esplicitamente richiesta dal Governo.

Un rilievo invece va formulato per il combinato disposto tra il comma 5 del medesimo articolo 3, che individua un compenso per il Garante in misura non superiore a duecentomila euro annui lordi, e l'art. 4, di copertura finanziaria di tale onere, individuata nell'ambito delle risorse di cui alla delibera CIPE n. 8 del 2012, in tema di

*Spazio*  
*Carnevale*



Fondo per lo sviluppo e la coesione 2007-2013 e assegnazione di risorse ad interventi di contrasto del rischio geologico di rilevanza strategica regionale nel Mezzogiorno.

Nonostante l'esiguità dell'onere rispetto alle risorse da cui viene prelevata la copertura, queste ultime risultano iscritte in un capitolo di parte capitale, a fronte di oneri da coprire che sono chiaramente di natura corrente.

Infine, l'art. 3-bis, la cui formulazione recepisce alcune condizioni di natura finanziaria richieste dal Governo, individua un limite massimo di spesa in 10 milioni annui per l'appontamento di un piano sanitario straordinario in favore del territorio della provincia di Taranto, che si concretizza nella sospensione delle limitazioni del turn-over nonché delle disposizioni limitative dei posti letto e degli accordi contrattuali con le strutture accreditate di cui al Piano di rientro e di riqualificazione del sistema sanitario regionale 2010-2012, sottoscritto dalla Regione Puglia. La copertura viene genericamente offerta a carico dei finanziamenti del servizio sanitario nazionale. E' da considerare al riguardo la esiguità dell'importo di 10 milioni annui rispetto al considerevole volume di tali trasferimenti, anche in riferimento alla sola quota afferente alla Regione interessata.

*Giulio Cesare Torrisi*

Legge 31 dicembre 2012 n. 232, conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 18 dicembre 2012, n. 223, recante disposizioni urgenti per lo svolgimento delle elezioni politiche nell'anno 2013

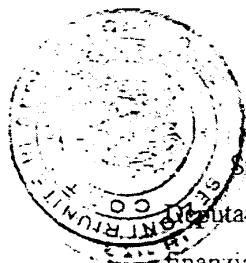
Si tratta di un decreto-legge che affronta una serie di problemi di carattere procedurale in riferimento alle elezioni politiche del febbraio scorso, in particolare disponendo la riduzione del numero delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste (art. 1), l'esercizio del diritto di voto di alcune categorie di cittadini temporaneamente all'estero (art. 2) e la disciplina dell'anagrafe degli italiani all'estero (art. 3). La relazione tecnica annette conseguenze finanziarie all'art. 2, in riferimento, essenzialmente, alle spese di spedizione del materiale elettorale: la quantificazione sembra essere improntata a criteri prudenziali, risultando superiore alle analoghe e più recenti valutazioni. La copertura, meglio specificata dalla Camera dei Deputati in prima lettura, viene individuata sull'apposito fondo (di natura obbligatoria) relativo alle spese derivanti da elezioni, che recava ampia capienza.

Legge 24 dicembre 2013, n. 234, norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea



La legge si pone come un ordinamento-quadro nella materia delle modalità di recepimento delle norme di derivazione comunitaria. Si tratta di un provvedimento rilevante e complesso, che può essere sintetizzato in due aree tematiche di maggior importanza. Anzitutto, un'enfasi particolare viene posta sul potenziamento del ruolo del Parlamento nel coinvolgimento nelle decisioni comunitarie e sull'incremento degli obblighi informativi in capo all'Esecutivo (capi I-IV). In secondo luogo, si è inteso rendere più snello lo strumento del disegno di legge comunitaria, volto a garantire un recepimento in tempi brevi della normativa europea: si provvede infatti a definire uno sdoppiamento in due separati strumenti, di cui uno (legge di delegazione europea) volto all'adeguamento all'ordinamento comunitario, e il secondo (legge europea) inteso a raggruppare e contenere le disposizioni modificative o abrogative delle norme interne oggetto di procedure di infrazione ovvero di sentenze della Corte di giustizia (capo VI).

Pur trattandosi quindi di una legge dal carattere essenzialmente ordinamentale, è presente nel testo anche un limitato numero di norme che offre l'opportunità di riflessioni di carattere finanziario. E' il caso, ad esempio, dell'art. 47 (introdotto in seconda lettura dal Senato della Repubblica), recante la disciplina degli aiuti pubblici in favore dei soggetti che esercitano attività economiche in un'arca danneggiata da calamità naturali. La norma stabilisce, in particolare, i criteri per la concessione degli aiuti rinviando poi ad apposito d.P.R. per l'individuazione delle modalità di attuazione in ordine alla concessione degli aiuti medesimi. Con separate note inviate al Parlamento il Ministero dell'economia ha condizionato il proprio *placei* al recepimento di una serie di modifiche, che non risultano però recepite nel testo. Per gli aspetti di competenza qualche perplessità riguarda la sussistenza o meno di diritti soggettivi al verificarsi dell'evento cui è correlata la provvidenza. La norma sembra presentare, nella sua formulazione letterale, meccanismi che possono ragionevolmente fungere da deterrente in ordine all'ipotesi che dalla sua futura attuazione possano derivare automaticamente oneri fuori controllo: infatti, sono previste, da un lato, la possibilità (e non l'obbligo) della concessione degli aiuti e dall'altro, una disciplina delle relative modalità di attuazione ad opera del citato d.P.R., la cui emanazione dovrà registrare il concerto anche del Ministero dell'economia e delle finanze.



Sotto il profilo contabilistico-ordinamentale va segnalato che la Camera dei Deputati ha soppresso la previsione di una procedura di puntuale verifica dell'equilibrio finanziario in riferimento ai decreti legislativi, attuativi della legge comunitaria: ancorché non persuasiva nel merito, la decisione non sembra però tale da intaccare le garanzie che il sistema prevede al riguardo, dal momento che il principio della obbligatorietà di una dettagliata relazione tecnica per i decreti legislativi è puntualmente disciplinato nella legge di contabilità.

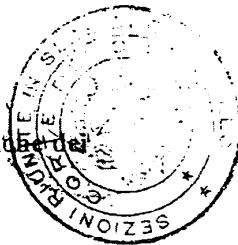
*Alfredo Storni*

**Legge 20 dicembre 2012, n. 237, norme per l'adeguamento alle disposizioni dello statuto istitutivo della Corte penale internazionale**

Si tratta di una articolata legge - derivante da varie iniziative parlamentari poi unificate dopo numerose letture - che disciplina l'adeguamento dell'ordinamento interno allo statuto della Corte penale internazionale. In particolare, il capo I contiene le disposizioni generali, individuando le autorità competenti e le modalità da seguire in ordine alla cooperazione con la citata Corte. Il capo II disciplina il caso della consegna alla medesima Corte di persone che si trovino sul territorio italiano e il capo III disciplina l'esecuzione dei provvedimenti di tale Corte.

Anche in questo caso la legge presenta una evidente connotazione di natura ordinamentale. Per i profili finanziari si registra l'apposizione della consueta clausola di neutralità, che sembra improntata a ragionevolezza essendo stato chiarito, nel dibattito parlamentare, che le spese di accompagnamento coattivo sono a carico della Corte (art. 4, comma 6) e che quelle connesse al gratuito patrocinio per le procedure di esecuzione richieste dalla Corte medesima sono eventuali e comunque di entità limitata (art. 7), per cui ad esse può farsi fronte con le risorse in essere. Ad analoga conclusione si può pervenire in riferimento alla norma (art. 21, comma 5) in base alla quale le somme confiscate vanno messe a disposizione della Corte penale, il che potrebbe precluderne l'utilizzo a beneficio dei saldi di finanza pubblica: come chiarito, infatti, da un'apposita nota della Ragioneria generale dello Stato inviata in Parlamento, si tratta di un numero esiguo di casi. La competenza della Corte è infatti limitata ad ipotesi particolarmente gravi di reato e risulta attivabile solo in via sussidiaria rispetto alla giurisdizione dei singoli Stati.

Legge 20 dicembre 2012, n. 238, disposizioni per il sostegno e la valorizzazione dei festival musicali ed operistici italiani di assoluto prestigio internazionale

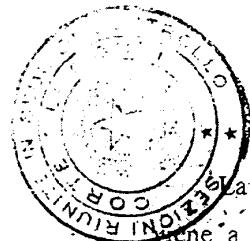


La legge dispone un intervento finanziario a sostegno e per la valorizzazione dei festival musicali ed operistici di assoluto prestigio internazionale. Il contributo, di natura permanente, è pari a 4 milioni annui e trova copertura a carico delle disponibilità volte ad integrare il Fondo unico per lo spettacolo, che si riferisce a capitoli di natura sia corrente che di conto capitale. Trattandosi di un importo a cifra fissa, non vi sono problemi di quantificazione. Per gli aspetti di copertura, dal momento che il Fondo citato prevede anche capitoli d'investimento, in un primo tempo la Camera dei Deputati ha richiesto la specificazione nel testo dell'imputazione della copertura solo sui capitoli di parte corrente, in linea con la natura del contributo. La richiesta è stata poi superata, avendo il Governo garantito che in sede di attuazione si sarebbe tenuto conto di tale indicazione, che nasce tra l'altro da una precisa indicazione della legge di contabilità. Al riguardo, si rileva che, sulla base del decreto ministeriale attuativo, si è tenuto conto dell'indicazione in questione.

Legge 29 novembre 2012, n. 239, ratifica ed esecuzione dell'Accordo sul partenariato e la cooperazione di lungo periodo tra la Repubblica italiana e la Repubblica islamica dell'Afghanistan, fatto a Roma il 26 gennaio 2012

Si tratta della ratifica dell'Accordo sul partenariato e la cooperazione tra la Repubblica italiana e la Repubblica islamica dell'Afghanistan. Per quanto concerne gli aspetti finanziari, è previsto un impegno a carico dello Stato italiano di 570 milioni, con l'indicazione, in alcuni casi, dell'esatta portata finanziaria delle singole attività. La relazione tecnica infatti dà conto del quadro finanziario complessivo a tal riguardo, escludendo "impegni diretti per le amministrazioni coinvolte nonché ulteriori oneri per la finanza pubblica": per la regolazione dei relativi aspetti finanziari, però, si fa rinvio ad un *mix* di soluzioni, che vanno dall'individuazione di impegni solo programmatici all'assicurazione che in futuro si interverrà con leggi *ad hoc* (con relativa copertura) nonché all'utilizzo di fondi in essere a legislazione vigente, in alcuni casi riferiti a contabilità di tesoreria, in altri concernenti l'utilizzo di disponibilità di bilancio.

*Giulio Sestieri*  
*Colleccese*



La legge appare di interesse per gli aspetti procedurali ed ordinamentali. Essa intende a dar corpo ad un modello di normazione che, sia pur in parte necessitato probabilmente dalla natura della legge stessa (assunzione di impegni internazionali), offre un quadro di profili finanziari che non risulta esattamente definito né in riferimento agli strumenti attuativi, né per quanto attiene alla relativa sistemazione contabile all'interno degli assetti di bilancio in essere. La legge di fatto si configura pertanto — sempre per i profili finanziari — come una sorta di delega flessibile all'Esecutivo in ordine alla scelta dei modi e dei tempi con cui dare attuazione al quadro programmatico di impegni che nasce dalla legge medesima.

Le Commissioni bilancio di entrambi i rami del Parlamento hanno espresso parere favorevole sul presupposto - confermato dal Governo - che, in caso di ulteriori oneri, si provvederà con autonomi disegni di legge. Al riguardo, va osservato che - pur considerando che si tratta di un presupposto esaustivo, ancorché non disciplinato con norma - il risultato continua a presentare tratti non soddisfacenti sul piano ordinamentale, in quanto anzitutto permane non definita in legge una serie di impegni finanziariamente rilevanti e, in secondo luogo, la copertura di una parte di essi finisce con il rimanere a carico degli stanziamenti in essere, senza una previa dimostrazione della relativa sostenibilità. Non è peraltro da escludere in tali casi che proprio l'obbligo di far fronte a determinati adempimenti previsti da una legge costituisca la premessa, negli esercizi futuri, per ritenere indispensabili maggiori fondi a legislazione vigente, il che configura sostanzialmente una modalità elusiva di assolvimento dell'obbligo di copertura.

**Legge 30 novembre 2012, n. 240, ratifica ed esecuzione dell'Accordo quadro tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall'altra, fatto a Bruxelles il 10 maggio 2010**

Si tratta di una legge che ratifica ed esegue l'Accordo quadro tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall'altra, per intensificare gli scambi in una serie di settori. Secondo la relazione tecnica, l'Accordo non crea obblighi di cooperazione né prevede attività da cui derivino oneri finanziari per gli Stati membri: le spese saranno infatti interamente a carico del bilancio dell'Unione europea.



Sempre secondo la relazione tecnica, non sono previste richieste di contributi addizionali né di cofinanziamento aggiuntivo da parte degli Stati membri. Su questo presupposto, confermato peraltro dal Governo, le Commissione bilancio hanno espresso parere favorevole nel corso dell'*iter* parlamentare.

**Legge 30 novembre 2012, n. 241, ratifica ed esecuzione della Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Mongolia per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio e per prevenire le evasioni fiscali, con Protocollo aggiuntivo, fatta a Ulan Bator l'11 settembre 2003**

La legge ratifica l'accordo con il Governo della Mongolia per evitare le doppie imposizioni. La relazione tecnica quantifica l'onere in 7.000 euro annui di minori entrate calcolate per cassa, in riferimenti alle varie cause che possono comportare un tale effetto, che deriva dall'impatto sui regime fiscale degli utili delle imprese, dei dividendi, degli interessi, dei canoni, degli utili di capitale nonché dei redditi provenienti dalle professioni indipendenti e dalle prestazioni di lavoro autonomo occasionale. Durante l'*iter* parlamentare si è ritenuto di non apportare la clausola di salvaguardia tenendo conto, appunto, dell'importo minimo dell'onere.

Pur considerando tale ultimo elemento, si rileva la criticità costituita dal mancato aggiornamento dei dati tributari sui quali è stata costruita la presunzione di onere, dal momento che essi risalgono al 2008.

**Legge 30 novembre 2012, n. 242, ratifica ed esecuzione del Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel settore della difesa tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica islamica del Pakistan, fatto a Roma il 30 settembre 2009**

Si tratta di una legge di ratifica di un Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel settore della difesa con il Governo della Repubblica islamica del Pakistan. Dal punto di vista finanziario l'onere, dettagliatamente quantificato dalla relazione tecnica, si prospetta di entità minima (6.008 euro ad anni alterni) e si riferisce a spese attinenti a diarie e viaggi in relazione all'invio di due rappresentanti nazionali in Pakistan. Altre



attività di scambio si inquadrano in quelle istituzionali già svolte dal Ministero della Difesa e quindi trovano copertura a valere sulle risorse disponibili. La relazione tecnica configura l'onere come limite massimo. La clausola di copertura è costruita invece come previsione di spesa, con annessa clausola di salvaguardia, che si riferisce alla missione "Difesa e sicurezza del territorio" e, in particolare, al programma "Pianificazione generale delle forze armate e approvvigionamenti militari".

Trattandosi di oneri correnti, sarebbe stato doveroso restringere l'operatività della clausola alla sola componente corrente, con esclusione quindi dei capitoli di parte capitale. Con una nota consegnata in Parlamento il Ministero dell'economia ha fatto presente che la clausola di salvaguardia è preordinata a far fronte ai prevedibili incrementi dell'onere, peraltro di natura ed entità estremamente limitate, come rilevato, sicché sono da escludere profili problematici per questo aspetto.

*Claudio Stark*

**Legge 31 dicembre 2012, n. 244, delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale e norme sulla medesima materia**

La legge si pone essenzialmente come una delega per la riduzione delle spese del Ministero della difesa e contestuale riassegnazione delle risorse così recuperate al riequilibrio dei principali settori di spesa del Ministero medesimo, al fine di assicurare il mantenimento in efficienza dello strumento militare e sostenere le capacità operative di quest'ultimo. La descritta logica finanziaria del provvedimento sconta naturalmente i risparmi dovuti sulla base del decreto-legge n. 95 del 2012 (cd. *"spending review 2"*), come è stato esplicitamente chiarito da un emendamento approvato in prima lettura presso il Senato della Repubblica.

Le risorse dovrebbero provenire da un riassetto strutturale ed organizzativo del Ministero e dalla riduzione delle dotazioni organiche del personale sia civile che militare (art. 1, di cui vengono riportati in dettaglio i principi e i criteri direttivi). La relazione tecnica - pur rinviano, per quantificazioni più precise degli effetti finanziari, ai futuri decreti legislativi, sulla base di quanto prevede peraltro la legge di contabilità in caso di impossibilità a fornire tutte le informazioni richieste nella sede della legge delega - tuttavia dà indicazioni di massima in ordine alla dimensione quantitativa degli assetti organizzativi (art. 2), la cui riduzione si dovrebbe attestare nella misura del 30



per cento. Circa l'art. 3, concernente il ridimensionamento delle dotazioni organiche, egualmente la relazione tecnica fornisce una serie di previsioni per giungere ad un obiettivo di 150.000 unità per il personale militare e 20.000 per quello civile entro il 2024. Il personale militare, in particolare, passerebbe dalle 190.000 unità a legislazione vigente, poi ridotte a 171.000 unità dal citato decreto-legge n. 95 entro il 2016, alle riportate 150.000 unità entro l'esercizio descritto. Merita di essere segnalato positivamente che la relazione tecnica originaria è stata poi accompagnata da una integrazione che tiene conto degli emendamenti approvati nel corso dell'*iter* parlamentare, come prescrive d'altro canto la legge di contabilità.

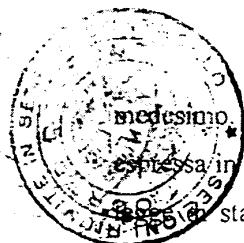
Di interesse è anche l'art. 4, il quale disegna la cornice ordinamentale entro cui i flussi finanziari complessivi del provvedimento dovranno trovare sistemazione. Si fissa che sarà il DEF a fornire le informazioni circa i risultati progressivamente raggiunti in termini di risparmio (comma 1, lettera a)) e che sarà la legge di stabilità a rimodulare le risorse finanziarie riassegnate ai vari settori di spesa del ministero (lettera b)). Si stabilisce altresì che i medesimi decreti legislativi potranno prevedere per un periodo massimo di tre anni la sperimentazione di una maggiore flessibilità gestionale di bilancio (lettera e)).

Per quanto concerne gli aspetti di sistema riferiti a tale articolo, va segnalato anzitutto che con una legge settoriale, ancorché di carattere ordinamentale, si integra il contenuto del DEF, compito, questo, che dovrebbe spettare, in ossequio a criteri di coerenza, alla sola legge di contabilità e alle relative variazioni: solo in tal modo si possono ritenere soddisfatte esigenze di ordinata sistematicità in riferimento all'unico strumento di programmazione finanziaria di medio periodo di cui dispone l'ordinamento. Affidare poi alla legge di stabilità la funzione di effettuare la redistribuzione dei risparmi accertati nei vari settori del Ministero significa non tener conto del fatto che l'ordinamento contabile inquadra la legge di stabilità quale strumento per ridurre i saldi di finanza pubblica, realizzando quindi le cd. "manovre".

La disposizione si inserisce dunque - ed anzi finisce con il suggellarlo - nell'andamento, segnalato più volte dalla Corte e determinatosi nel corso di tutta la XVI legislatura, di un forte indebolimento della *mission* istituzionale che l'ordinamento assegna allo strumento della legge di stabilità, confermando che quest'ultima è utilizzata ormai per finalità diverse rispetto a quanto invece è stato previsto dall'ordinamento

Giovanni Sartori

Eugenio Cesa

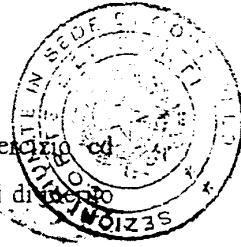


medesimo. Sotto questo versante singolare e non convincente, appare la posizione espressa in Parlamento dal rappresentante del Governo, secondo cui "il riferimento alla legge di stabilità è onnicomprensivo, potendo la rimodulazione essere riferita, in tal caso, anche a poste finanziarie legislativamente determinate, quali ad esempio le spese rimodulabili": sulla base di tale dichiarazione non sussisterebbe dunque, ad avviso del rappresentante del Governo dell'epoca, una differenza di rilievo tra i due strumenti della legge di bilancio e della legge di stabilità, potendo quest'ultima svolgere alcune funzioni che l'ordinamento assegna invece alla prima, come, nella fattispecie, quella riguardante la determinazione delle spese rimodulabili.

*Stessa*  
*Stessa*

Sempre in merito all'articolo 4 va segnalato, infine, che si può porre il problema se la descritta lettera e), che prevede la sperimentazione fino a tre anni di una maggiore flessibilità gestionale di bilancio, appaia o meno disallineata con le deleghe più ampie di cui agli artt. 40 e 42 della legge di contabilità (rispettivamente, in tema di revisione della struttura del bilancio dello Stato e di riordino della disciplina per la gestione del bilancio). Come anticipato nelle considerazioni generali, la norma si inserisce peraltro in una tendenza volta ad ampliare sempre di più la flessibilità di gestione, il che, se può rispondere alle necessità di maggior efficienza e tempestività nell'utilizzo delle risorse, costituisce però un elemento da valutare sotto il profilo della doverosa trasparenza cui va improntata la gestione del bilancio dello Stato e dei riflessi sull'effettività del sistema dei controlli in essere. Prosegue, altresì, in tal modo il processo di sgretolamento della unitarietà del quadro normativo in base al quale vengono gestiti i flussi finanziari pubblici, a favore di nonnative settoriali di cui non è sempre chiara l'indispensabilità. Se vi sono esigenze di snellimento e di elasticità nella gestione delle pubbliche risorse, la sede istituzionale in cui affrontare tali problemi dovrebbe essere quella di cui all'esercizio delle deleghe previste dalla legge di contabilità e non quella dell'approvazione di normative *ad hoc* al di fuori di un quadro coerente e sistematico.

Ritornando agli articoli 1-3, la struttura finanziaria della legge, nei termini in cui è stata descritta, non sembra foriera di pericoli di appesantimento dei saldi di bilancio. Ciò deriva non tanto dall'apposizione di una clausola di non onerosità al medesimo articolo 1, la cui giustificazione appare di difficile comprensione dati i dichiarati fini di riduzione della spesa da parte della delega stessa, quanto dal fatto che, al netto degli effetti riduttivi delle "manovre" del 2012, la legge dovrebbe mantenere un equilibrio



finanziario nel senso di riallocare poste di spesa riducendo quelle d'esercizio ed incrementando quelle legate alla qualità degli interventi, secondo le decisioni di risparmio che saranno assunte.

Va rilevato altresì che nel corso dell'iter parlamentare è stato segnalato il pericolo che la descritta struttura "circolare" della legge possa tradursi in un elemento di rigidità nell'attuazione di future misure di risparmio che coinvolgano la pubblica amministrazione: si tratta di un pericolo che non sembra però del tutto giustificato, in quanto la legge medesima, ancorché di carattere organico, potrebbe essere rivista nei suoi aspetti finanziari da future "manovre", come per tutti i settori delle amministrazioni pubbliche. Il parere finale della Commissione bilancio della Camera dei Deputati, infatti, anche sulla base delle assicurazioni del rappresentante del Governo, si è basato sul presupposto della insussistenza di elementi di rigidità nell'attuazione di eventuali future misure di risparmio. Sempre nella medesima circostanza sono stati altresì esclusi effetti negativi di cassa in connessione alla norma di cui all'articolo 4, comma 2, lettera b), in base alla quale gli ordini di accreditamento disposti dopo il 30 settembre possono essere trasportati all'esercizio successivo: va valutato al riguardo il profilo temporale dell'assunzione degli ordini stessi, in quanto è da escludere un impatto rilevante sulla cassa solo se tali ordini non si concentrano nell'ultimo trimestre dell'anno.

Zaffaroni  
Pellegrini

Legge 31 dicembre 2012, n. 245, norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Buddhista Italiana, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione

Si tratta della legge che detta la regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Buddhista italiana. Il disegno di legge iniziale, dotato di relazione tecnica, è stato modificato in prima lettura e il Governo ha fornito un aggiornamento della documentazione a supporto. Sebbene la legge presenti un oggetto circoscritto e una portata finanziaria di modesto rilievo, tuttavia vi sono alcuni profili meritevoli di considerazione, soprattutto sul piano metodologico. Vengono in considerazione gli articoli 20, 21 e 24, rispettivamente, in materia di accesso alla ripartizione dell'otto per mille, di modificabilità delle relative condizioni ad opera di una Commissione paritetica e infine di copertura finanziaria.

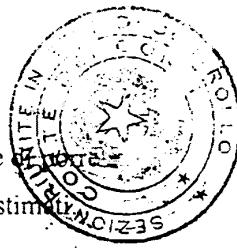


*Giulio Galli*

*Giulio Galli*

Per quanto riguarda la prima norma (art. 20), l'effetto della disposizione è che la rimessione ad un nuovo soggetto della quota dell'otto per mille fa ridurre la quota attualmente disponibile per lo Stato e quindi dovrebbe comportare minori risorse per quest'ultimo: pur avendo il Governo escluso una tale conseguenza, sembra ragionevole però assumere che in sé potrebbe non porsi un problema di copertura proprio in quanto gli utilizzi della quota a diretta gestione statale di tali risorse si indirizzano, per legge, verso tipologie caratterizzate da elevata comprimibilità, trattandosi di finalità di carattere sociale ed umanitario. Per la seconda norma (art. 21), invece, la rimessione ad una Commissione della modifica della quota di deducibilità e dell'aliquota dell'otto per mille senza la previsione di un limite appare potenzialmente foriera di una qualche criticità sul piano finanziario e pone inoltre un problema per il fatto che non è una norma, ma un'attività amministrativa, a poter modificare parametri tributari da cui possono derivare conseguenze finanziarie.

Circa la terza disposizione (art. 24), va ricordato anzitutto che l'onere non è indicato dalla norma di copertura e risulta identificabile solo attraverso la quantificazione recata per l'art. 19 dalla relazione tecnica, in materia di deducibilità delle erogazioni liberali in favore dell'Unione Buddista Italiana. Al riguardo, va premesso che le previsioni sottostanti appaiono, ad un primo esame, attendibili, assumendo come riferimento le dichiarazioni IRPEF 2011, il numero dei soggetti che hanno effettuato erogazioni liberali a favore di enti religiosi con il relativo importo medio, nonché quello dei presumibili fedeli aderenti a tale confessione religiosa e una maggiore inclinazione all'autofinanziamento. La copertura è poi posta a valere sul Fondo per gli interventi strutturali di politica economica. Ciò che merita una segnalazione particolare è il fatto che, mentre l'originario disegno di legge recava - correttamente - una clausola di salvaguardia a fronte della costruzione dell'onere come previsione, il Senato della Repubblica, in prima lettura, ha soppresso tale clausola, pur confermando l'onere come previsione, e la Camera dei Deputati ha confermato tale decisione sul presupposto che, trattandosi di minori entrate, ogni eventuale disallineamento potrebbe verificarsi solo a consuntivo, il che renderebbe inefficace l'apposizione di qualsiasi clausola di salvaguardia (anche tenuto conto del principio di annualità). La stessa nota tecnica della Ragioneria generale fa presente che l'espunzione



in parola è da collegare al fatto che la clausola risulta inefficace di fatto al fine di trovare un rimedio al caso in cui si verifichino effetti finanziari negativi superiori a quelli stimati.

Si tratta di una decisione cui è difficile aderire sul piano metodologico, in quanto, nonostante l'esiguità del saldo rispetto all'acconto, nel caso in cui il primo registri una maggiore perdita per l'erario rispetto alla previsione, il sistema non dispone - senza una clausola di salvaguardia - di un meccanismo che permetta in via automatica il recupero dell'eventuale maggior onere, sia pur nell'esercizio successivo adottando il criterio della competenza, dato il meccanismo saldo/acconto che si verifica per alcune entrate, come quelle relative alle imposte dirette.

Ciò vale, a maggior ragione, quando le minori entrate presentano un carattere di onere permanente o comunque pluriennale, come accade nella fattispecie, caso nel quale proprio l'esistenza di un meccanismo di compensazione di riserva può fungere da garanzia circa la possibilità di "chiudere" l'eventuale disallineamento tra oneri e coperture nel tempo, attesa appunto la natura temporalmente non limitata dell'onere. Sebbene nel caso in esame si tratti di oneri di dimensione limitata, va tuttavia rimarcato che, senza una clausola di salvaguardia, in queste fattispecie il pericolo è dunque che non si disponga di un meccanismo che permetta di controllare il processo di avvitamento che si dovesse realizzare nel tempo tra oneri e coperture, per esempio di fronte a comportamenti elusivi. In linea più generale si ricorda, peraltro, che la clausola di salvaguardia è prevista dalla legge di contabilità in diretta attuazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto norma di chiusura ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di copertura di ogni singola disposizione onerosa.

Non si tratta quindi di un meccanismo cui far ricorso o meno in via discrezionale, ma di un obbligo imposto dalla legge di contabilità al verificarsi di certe condizioni e in adempimento dell'apposita norma costituzionale. E' da ritenere, dunque, che probabilmente non è risultato di tutta evidenza al Legislatore che la mancata apposizione della clausola di salvaguardia nei casi previsti implica che le eventuali eccedenze degli oneri rispetto alle coperture vengano affrontate nella sede della manovra annuale di bilancio, quando però potrebbero non esservi le necessarie disponibilità per far fronte all'esigenza, ovvero si riverberino passivamente sul bilancio. Va aggiunto poi che l'approccio implicito volto a rinviare l'eventuale soluzione del problema alla sessione di bilancio dilazionerebbe ulteriormente il momento del



recupero, quand'anche ciò dovesse avvenire. Sicché, anche per queste ragioni, si propone una più attenta valorizzazione dei meccanismi di garanzia assicurati dalla clausola di salvaguardia.

*Bozza*  
**Legge 31 dicembre 2012, n. 246, norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Induista Italiana, Sanatana Dharma Samgha, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione**

La legge disciplina i rapporti tra lo Stato italiano e l'Unione Induista Italiana. Sotto il profilo metodologico si presentano gli stessi problemi segnalati per la legge precedente.

*Bozza*

**Legge 31 dicembre 2012, n. 247, nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense**

*Bozza*

Si tratta di una legge organica che disciplina l'ordinamento della professione forense. Essa nasce dalla confluenza di varie iniziative legislative, prive di relazione tecnica. Il Governo, nel corso dell'esame parlamentare, ha trasinesso una documentazione volta a chiarire gli aspetti finanziari più controversi dei vari punti sollevati nella discussione. I pareri delle Commissioni bilancio risultano recepiti nel testo poi approvato, il quale ad ogni buon conto reca all'art. 67 una clausola di invarianza finanziaria. Anche in virtù della natura ordinamentale della legge - che tra l'altro affronta rilevanti problemi, come la disciplina (anche previdenziale) delle associazioni di avvocati, dell'attività di formazione, delle incompatibilità, degli avvocati degli enti pubblici e delle disposizioni in materia di accesso alla professione e soprattutto incentiva l'associazionismo pluridisciplinare - il testo non presenta rilevanti problemi dal punto di vista finanziario. Vi sono tuttavia due norme che meritano una considerazione.

Anzitutto, vengono in rilievo gli artt. 4, comma 7, e 5, in materia di innovazioni riguardanti le associazioni e le società di capitali tra avvocati e relativo regime fiscale. E' stato posto il problema se la facoltà di esercitare la professione forense anche attraverso una società di capitali o di persone appaia suscettibile di favorire eventuali

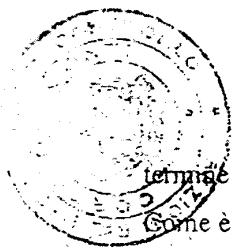


comportamenti elusivi. Va precisato che per la delega di cui all'art. 5, in materia di disciplina dell'esercizio della professione forense in forma societaria, è prevista una clausola di non onerosità. Al riguardo, va considerato che ogni volta che vengono varate riforme nel senso di una maggiore flessibilità dei mercati e delle condizioni di offerta delle prestazioni, l'intento è di introdurre maggiore efficienza, il che, a parità di condizioni, dovrebbe creare i presupposti per un impatto non negativo della nuova normativa sui conti della finanza pubblica. Può essere questo il caso in esame, dal momento che, per esempio, come già rilevato, la legge intende incentivare forme di associazionismo pluridisciplinare e quindi ampliare la varietà e la qualità dei servizi offerti dalle professioni legali. Da questo punto di vista non possono essere dunque scontate conseguenze negative sui conti pubblici.

Se però si trascura l'interazione della nuova normativa con il miglioramento delle condizioni di mercato, non si possono escludere a priori - sebbene si tratti di ipotesi in marginale e comunque di complicata praticabilità - casi di associazioni tra professionisti in ordine ai quali, quando la figura del singolo professionista risulti inserita in un'organizzazione impersonale (è anche il caso, per esempio, degli studi associati), sia possibile effettuare operazioni di arbitraggio fiscale. Dal momento che il reddito e le ritenute subite dalla società vanno attribuiti *pro quota* ai soci professionisti, non è esclusa dunque, sia pur con i *caveat* prima esplicitati, l'ipotesi di comportamenti elusivi, impenati su una distribuzione del reddito che minimizzi gli oneri fiscali, ad esempio, ripartendo l'imponibile fra più soggetti ed abbattendo la progressività che presumibilmente sarebbe gravata sul socio "luminare" (che ha fornito un contributo molto elevato alla produzione del reddito societario). Trattandosi comunque di ipotesi che - ove si materializzino - possono essere fatte rientrare nei naturali rischi connessi ad ogni provvedimento di modifica delle forme con cui operano i mercati, sarebbe naturalmente di estrema difficoltà ogni quantificazione dei relativi effetti, che comunque andrebbero considerati all'interno di quelli più ampi connessi all'ampliamento dell'offerta dei servizi.

Da menzionare inoltre l'art. 66, il quale prevede la non applicabilità della disciplina in materia di prescrizione dei contributi previdenziali alle contribuzioni versate alla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza forense: la normativa generale, prevista dalla legge "Dini" (n. 335 del 1995, art. 3, comma 9) fissa in cinque anni il

*Carlo Sestini*  
*Carlo Sestini*



termine oltre il quale i contributi in parola si prescrivono e non possono essere versati. Come è emerso durante l'esame in Parlamento, il pericolo che può essere paventato, per gli aspetti finanziari, è che un'applicazione retroattiva possa comportare la riliquidazione dei trattamenti in essere, il che si ripercuoterebbe sugli aggregati delle pubbliche amministrazioni, di cui la Cassa nazionale della previdenza e assistenza forense fa parte. La posizione espressa dal Governo fa rilevare al riguardo che comunque la modifica del termine di prescrizione per il versamento dei contributi dovrebbe essere approvata con un decreto ministeriale, ai sensi della normativa in vigore, con la conseguente possibilità di rendere controllabili gli effetti finanziari della decisione. Il che appare *prima facie* ragionevole, sempre che non si sviluppi un orientamento difforme in sede di contenzioso.

*Giulio Tremonti*

Legge 14 gennaio 2013, n. 3, ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Bureau International des Expositions sulle misure necessarie per facilitare la partecipazione all'Esposizione Universale di Milano del 2015, fatto a Roma l'11 luglio 2012

*Cleerste*

La legge ratifica l'accordo con il Bureau International des Expositions sulle misure da adottare in vista dell'EXPO Universale di Milano del 2015. Come si desume anche in questo caso dalla sola relazione tecnica, gli oneri di cui alla clausola di copertura finanziaria prevista all'art. 3 discendono dall'art. 5 dell'Accordo allegato, senza un richiamo formale in norma. Si tratta di minori entrate connesse al fatto che si esenta dal pagamento del permesso di soggiorno il personale - e i relativi nuclei familiari - dei paesi e delle organizzazioni internazionali intergovernative che accettano l'invito a partecipare all'EXPO. La relazione tecnica illustra i parametri in base ai quali si perviene all'onere stimato, ipotizzando che il 30 per cento del personale individuato (pari a 5.000 persone circa) avrebbe richiesto il soggiorno nel 2014 e il restante 70 per cento nel 2015. E' assente una dimostrazione delle motivazioni per assumere tali ipotesi di distribuzione intertemporale nonché la inclusione o meno dei nuclei familiari nelle 5.000 persone ipotizzate, come invece è stato confermato dal Governo in Parlamento. Tenuto conto di tali incertezze, sarebbe stato quindi preferibile inserire nel testo una clausola di salvaguardia, considerato che si tratta di stime, ancorché l'articolo 3 di copertura sia costruito in termini di autorizzazione di spesa. Il Governo, nel corso