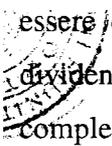


che la Relazione tecnica iniziale giudicava le norme comunque tali da generare effetti positivi in termini di gettito, ancorché di difficile quantificazione, data l'indeterminatezza sia del momento in cui le suddette quote sarebbero state cedute sia del valore delle plusvalenze che si sarebbero realizzate. Il Governo *pro-tempore* aveva fatto presente che l'ammontare massimo dei dividendi distribuibili ai partecipanti è pari a 450 milioni e che si passa da un dividendo contenuto ma di entità crescente nel tempo (potenzialmente senza limiti) ad un dividendo maggiore ma soggetto ad un limite fisso, garantendo quindi un automatico rafforzamento della base patrimoniale della Banca d'Italia. Il provvedimento potrebbe dunque – sempre ad avviso del Governo - determinare maggiori entrate tributarie per le Amministrazioni pubbliche, ancorché prudenzialmente non valutate e che, per la parte connessa con la rivalutazione, avrebbero natura *una tantum* e quindi sarebbero prive di impatto sull'indebitamento netto strutturale.

Nel corso del successivo *iter* parlamentare il Governo ha avuto modo ulteriormente di chiarire che le disposizioni impediscono che nel nuovo quadro normativo l'aumento dell'ammontare massimo dei dividendi distribuibili ai partecipanti venga imputato alla quota degli utili netti da versare allo Stato. Di ciò si è preso atto in sede parlamentare.

Al riguardo, dall'esame della documentazione fornita non è apparso chiaro l'impatto sulle entrate del bilancio dello Stato a legislazione vigente derivante dalla modifica dello Statuto della Banca d'Italia, conseguente al decreto-legge in esame. Infatti, mentre il sistema precedente prevedeva la distribuzione dell'utile netto a riserva (entro limiti massimi), con il residuo destinato allo Stato, nonché una distribuzione (anche in questo caso entro un tetto) delle stesse riserve, con il nuovo Statuto è prevista una remunerazione agli azionisti entro un limite massimo di utili correlati ad un capitale rivalutato. In definitiva, gli effetti, soprattutto a regime, di tale modifica sulle entrate del bilancio dello Stato non risultano essere stati chiariti in dettaglio.

Si ricorda che il Servizio bilancio della Camera dei Deputati ha fatto presente che “tenuto conto della necessità di scomputare dall'utile netto anche le quote destinate a riserva ordinaria e straordinaria (ciascuna delle quali resta fissata nella misura del 20 per cento), il sistema prefigurato appare in grado di ridurre la quota residuale che potrà

 essere corrisposta allo Stato in una misura che dipende, da un lato, dalla quota di dividendi effettivamente corrisposta ai partecipanti, dall'altro, dall'effettivo ammontare complessivo dell'utile netto che potrà essere conseguito in ciascun anno".

Poiché è possibile che il risultato netto dipenda dall'operare di una serie di variabili, probabilmente mutevoli anche per singolo esercizio, tale circostanza, nell'ambito di una decisione ispirata a prudenza e a trasparenza, avrebbe reso consigliabile l'inserimento di una clausola di neutralità, a garanzia comunque dell'insussistenza di effetti finanziari negativi sulla finanza pubblica, ed eventualmente di una clausola di salvaguardia, per verificare la sussistenza dei presupposti per la modificabilità, ad esempio, di alcuni degli elementi che concorrono al risultato netto per singolo esercizio (naturalmente, ove possibile).

Va infine ricordato che con il già richiamato decreto-legge n. 66 del 24 aprile (art. 4, comma 12) il versamento dell'imposta sostitutiva da parte delle banche sulla rivalutazione delle quote di partecipazione in discussione (imposta la cui applicazione è stata disposta dalla legge di stabilità 2014), è stato conteggiato come elemento di copertura degli oneri di cui al decreto medesimo. Il che rende ancor meno esplicito il quadro degli effetti finanziari complessivi sul bilancio dello Stato derivante dal decreto-legge n. 133 qui in esame.

Legge 6 febbraio 2014, n. 6, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136, recante disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate

Il provvedimento prevede una serie di articoli che dettano disposizioni in materia ambientale, soprattutto per quanto concerne la regione Campania.

Esso risulta corredato di Relazione tecnica, successivamente aggiornata nel passaggio parlamentare.

Per i profili finanziari si evidenzia l'ampio utilizzo del riferimento, per numerose attività innovative, alle disponibilità in essere. E' il caso ad esempio dell'art. 1, commi 6-ter e 6-quater, rispettivamente in materia di indagini su terreni da parte del Corpo

forestale dello Stato e deroga al divieto in merito all'acquisto e alla locazione finanziaria di autovetture. Si segnalano altresì l'art. 2, comma 3, che fa onere ai dipartimenti di cui si avvale il ministro per la coesione territoriale di supportare gli oneri per il comitato e la commissione rispettivamente istituiti con i commi 1 e 2, nonché l'art. 2-bis, che prevede l'istituzione presso la Prefettura di una sezione specializzata nell'ambito del Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere (comma 2) e del Gruppo interforze centrale per il monitoraggio e le bonifiche delle aree inquinate (comma 3). In entrambi i casi, tali oneri vengono sostenuti dal Ministero dell'interno a carico dei fondi in essere.

Circa l'utilizzo delle strutture e delle risorse umane in essere, anche i successivi artt. 5, 6 ed 8 presentano lo stesso problema, rispettivamente in materia di compiti del Commissario di cui al comma 5 del menzionato art. 5 e di espletamento da parte delle Regioni degli interventi di mitigazione del dissesto idrogeologico (comma 1-bis dell'art. 6), nonché in materia di studi epidemiologici ad opera delle strutture della regione Puglia (comma 4-ter dell'art. 8).

Per tutti i richiamati rinvii alle disponibilità in essere la Relazione tecnica si limita all'affermazione circa l'assenza di oneri aggiuntivi o la piena sostenibilità degli oneri con le risorse in essere, senza fornire delucidazioni a supporto di tali conclusioni e quindi senza fugare il rischio che in futuro, anche tenuto conto della cogenza di molti adempimenti, l'attuazione delle varie norme non costituisca la base per la richiesta di ulteriori fondi a legislazione vigente nei vari bilanci. L'alternativa – come più volte segnalato - è che si versi in una sostanziale inattuazione della norma, a conferma di una tendenza di fondo sempre più evidente verso una legislazione di carattere programmatico tale, da un lato, da rendere la legge necessariamente poco autoapplicativa e, dall'altro, da consentire all'azione amministrativa una discrezionalità in alcuni casi eccessivamente ampia.

Problemi di altra natura pone il citato art. 2. Il comma 4-octies imputa infatti al Fondo sanitario nazionale la copertura degli interventi previsti ad opera della regione Campania in ordine alla prevenzione e al controllo dello stato di salute della popolazione residente in territori interessati da inquinamento (4-quater). Il comma 4-quinquies prevede, con la stessa tipologia di copertura, a carico della regione Puglia

interventi per il controllo dello stato di salute della popolazione residente nei comuni di Taranto e Statte. Pur considerando l'affinità tra interventi e coperture, va ricordato che il Fondo sanitario presenta da tempo problemi di sottofinanziamento e che non risultano fornite stime a supporto della quantificazione dell'intervento di cui alla norme citate.

Il comma 5 poi, sempre dell'articolo 2, provvede alla copertura degli oneri di un programma straordinario di bonifica (di cui al comma 4), relativamente al solo 2014, mediante rinvio alle somme che si renderanno disponibili a seguito della riprogrammazione delle linee d'intervento del Piano di azione coesione della regione Campania, oltre che a carico dei fondi strutturali europei concernenti la medesima regione. Non sono stati forniti ulteriori dettagli né sul costo del programma, né circa il relativo andamento temporale né circa la garanzia della idonea sussistenza delle risorse. Si ricorda che in sede parlamentare è stato fatto presente che risulta necessario monitorare periodicamente la correlazione tra l'entità delle risorse utilizzate e quella dell'onere finanziato. Ciò in riferimento anche al comma 5-bis in particolare, concernente interventi (non quantificati) di bonifica finanziati con il fondo unico giustizia (le cui risorse non risultano preventivamente con certezza) e al comma 6, (che utilizza, per finanziare gli interventi di bonifica, anche le risorse europee disponibili nell'ambito del programma di sviluppo rurale Campania 2007-2013 finalizzate all'assistenza tecnica).

Legge 21 febbraio 2014, n. 9, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, recante interventi urgenti di avvio del piano "Destinazione Italia", per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per la riduzione dei premi RC-auto, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015

Il decreto-legge consta di numerosi articoli, ciascuno dei quali composto di numerosi commi, ed è ispirato alla finalità di sostenere lo sviluppo, anche attraverso modifiche di carattere ordinamentale. Esso contiene altresì una serie di norme dal contenuto vario, come la realizzazione di bonifiche (art. 4) e modifiche alle norme sui siti inquinati (art. 4-bis e 4-ter) e per l'EXPO, lavori pubblici e trasporto aereo (art. 13) e per il contrasto del lavoro sommerso e irregolare (art. 14).

Il provvedimento ha subito numerose modifiche durante l'esame in prima lettura ad opera della Camera dei Deputati e risulta corredato di Relazione tecnica, aggiornata successivamente nel passaggio alla seconda lettura e corroborata da ulteriori documenti.

Numerosi sono i problemi che la normativa presenta per gli aspetti di competenza.

Il problema principale viene posto dagli artt. 3, 6 e 9, che prevedono, tra l'altro (naturalmente per finalità diverse), forme di credito d'imposta che presentano profili finanziari del tutto peculiari. Anzitutto, è previsto un limite massimo di risorse da stanziare per tale finalità, a valere sulla proposta nazionale relativa alla prossima programmazione 2014-2020 dei fondi strutturali comunitari ovvero sulla collegata pianificazione degli interventi nazionali finanziati dal Fondo per lo sviluppo e la coesione nonché dal Fondo di rotazione di cui alla legge n. 183 del 1987 (per l'attuazione delle politiche comunitarie).

Come specificato in particolare in riferimento all'art. 6, in sede parlamentare è stato fatto presente che "ad oggi non si conosce l'ammontare di risorse che verranno effettivamente destinate alle misure in argomento né si conoscono le modalità applicative che consentiranno di garantire il rispetto del tetto delle risorse messe a disposizione". Anche la Relazione tecnica aggiornata conferma che l'effettiva attivazione del credito d'imposta avverrà a seguito della definizione della programmazione 2014/2020 dei fondi strutturali comunitari e previa individuazione delle misure in parola all'interno del pertinente programma operativo ovvero a seguito della pianificazione nazionale per l'attuazione degli interventi a finanziamento nazionale del Fondo sviluppo e coesione 2014/2020. Pertanto, sarà con decreto interministeriale che saranno adottate le disposizioni attuative necessarie, ivi inclusa la decorrenza dell'agevolazione. Sempre secondo la Relazione tecnica, le norme hanno dunque carattere programmatico, perché subordinate all'individuazione esatta dell'importo da destinare alle misure stesse.

Ciò che qui si può osservare è che, con una tale modalità di legislazione, si viene a delineare dunque, sul piano normativo, la figura del credito d'imposta di carattere programmatico, di cui vengono definiti i caratteri generali nella norma primaria, ma la cui attuazione, almeno per gli aspetti finanziari, è integralmente demandata a futuri interventi normativi di natura secondaria. Ciò indurrebbe a ritenere che la norma sia

destinata, di per sé, a non creare diritti, ma semplicemente delle aspettative destinate a poter essere soddisfatte se, nella misura e con i tempi in cui si saranno individuate le risorse e le relative assegnazioni.

Già si è avuto modo di segnalare che si tratta di una modalità di intervento improntata ad una certa genericità, la cui operatività è rimessa al verificarsi di una serie di condizioni, in special modo di carattere finanziario, e che va considerata come una sorta di delega alle amministrazioni ministeriali competenti a precisare i profili operativi degli interventi previsti dalla normativa primaria. Ne consegue che *ex ante* non è possibile alcuna valutazione degli effetti sui vari saldi e che solo *ex post* è eventualmente ricostruibile l'effettivo impatto finanziario della normativa sulle grandezze di finanza pubblica. Si tratta, con tutta evidenza, di una modalità di legislazione che, oltre a presentare problematicità nei rapporti tra Governo e Parlamento, si colloca al di fuori del quadro istituzionale che regola la definizione degli aspetti finanziari della normativa primaria.

Oltretutto, si possono incentivare in tal modo comportamenti emulativi, nel senso di proporre norme onerose prive di coperture e la cui definizione, per gli aspetti finanziari, è demandata a decisioni future, tra l'altro in un quadro di incertezza circa la sussistenza di un determinato ammontare di risorse occorrenti. Si creano poi delle situazioni non facilmente configurabili per i potenziali fruitori della normativa, titolari dunque di aspettative sulla base delle quali appare difficile poter effettuare una programmazione d'impresa.

Il provvedimento prevede poi una serie di altre norme tali da presentare una serie di problemi di carattere finanziario, sia pur di portata inferiore.

Un problema di sostenibilità della clausola di salvaguardia viene presentato dall'art. 4-ter (che prevede la nomina di due commissari e numerosi adempimenti per la bonifica di siti in Crotone e Brescia Caffaro, espletabili anche da parte delle amministrazioni degli enti territoriali), nonché dall'art. 5, comma 2-bis, che prevede l'espletamento in un'ora delle formalità doganali, senza affrontare gli aspetti organizzativi – e quindi finanziari - che ne derivano. Anche l'istituzione a Bolzano di una sezione specializzata di tribunale in materia di impresa, di cui all'art. 10, comma 01, è giudicata dalla Relazione tecnica aggiornata come non foriera di oneri.

Si segnalano poi i commi 2-10 e 14 dell'art. 4, che prevedono egualmente un credito d'imposta alle imprese sottoscrittrici di accordi di programma per l'acquisizione di beni strumentali nuovi, i cui oneri vengono individuati però come limite massimo e risultano coperti a carico del fondo speciale nonché del fondo per gli interventi di politica economica.

Da segnalare altresì che, secondo la stessa Relazione tecnica, il comma 1 dell'art. 11 comporta una perdita di gettito da imposta sostitutiva, sia pure di trascurabile entità, dal momento che si estende l'agevolazione tributaria prevista in favore dei finanziamenti erogati dal Foncooper, anche ai finanziamenti erogati dalle società finanziarie, modificando così la legge n. 49 del 1985, riguardante le cooperative.

Viene altresì in rilievo il comma 7-bis dell'art. 12, che prevede che con decreto ministeriale vengano stabilite, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, le modalità per la compensazione, nell'anno 2014, delle cartelle esattoriali in favore delle imprese titolari di crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili per forniture, maturati nei confronti delle pubbliche amministrazioni. Secondo la Relazione tecnica, non vi sono effetti finanziari negativi "in quanto la facoltà di compensazione è subordinata all'adozione del predetto decreto, che deve individuare modalità di attuazione tali da assicurare gli equilibri di finanza pubblica". Si ricorda che al riguardo, sempre in sede parlamentare, è stato osservato che "le norme in commento appaiono potenzialmente suscettibili di determinare effetti finanziari di cassa con possibile incidenza sul fabbisogno". Ciò per la mancata coincidenza del meccanismo, per importi e tempi di definizione, con i flussi finanziari che si sarebbero determinati a legislazione vigente, tenuto conto che non è dato conoscere l'entità delle cartelle esattoriali potenzialmente interessate dalle compensazioni né la tipologia dei tributi e dei contributi ammessi a compensazione. Non essendo specificata la data di emissione della cartella esattoriale per l'ammissione alla compensazione, questo potrebbe avere inoltre riflessi in ordine alla valutazione degli effetti finanziari ascrivibili alla disposizione.

Si tratta di rilievi dai quali è difficile dissentire, attesa la indeterminatezza sia della norma che della Relazione tecnica. Alla luce del citato rinvio all'emanazione di un apposito decreto interministeriale, non è del tutto da escludere che si sia in presenza di un'altra norma di carattere non prescrittivo e quindi di incerto impatto finanziario.

Rimane la constatazione della carenza di adeguate informazioni da parte della Relazione tecnica.

L'art. 13, già citato riguardante varie materie relative ad EXPO 2015, ai lavori pubblici e al trasporto aereo non appare a sua volta esente da rilievi. Viene in esame anzitutto il comma 1, che dispone la revoca di una serie di assegnazioni del CIPE per la successiva riassegnazione a finalità legate ai lavori relativi al citato EXPO 2015, individuando finalità precise: al riguardo, si può porre il problema se sia stato valutato l'eventuale profilo di cassa. Rileva altresì il comma 4, che prevede la possibilità di riassegnare a differenti finalità contributi revocati: il problema nasce dal fatto che le riassegnazioni possono anche essere finalizzate ad operazioni finanziarie di mutuo con oneri di ammortamento a carico dello Stato. Si tratta di una finalità che potrebbe comportare un irrigidimento della spesa.

Per motivi analoghi perplessità sotto il profilo finanziario solleva il successivo comma 9, che - nel consentire al comune di Napoli di contrarre mutui per l'importo corrispondente al finanziamento di propria competenza necessario alla realizzazione di un tratto della metropolitana (in deroga al testo unico sulla finanza comunale di cui al d.lgs. n. 267 del 2000 in tema di procedura di riequilibrio finanziario pluriennale) - non determina, secondo la Relazione tecnica aggiornata, oneri per la finanza pubblica. Nonostante che anche nel parere espresso in sede parlamentare si confermi tale conclusione, rimane non del tutto chiarita la coerenza della disposizione con gli obiettivi di debito delle pubbliche amministrazioni e con la gestione dei problemi finanziari relativi a tale comune.

Il comma 11, non modificato peraltro dal Parlamento, pone l'obbligo di rendicontare nei documenti di programmazione pluriennale una serie di dati per i contratti di programma: a parte l'imprecisione della lettera della norma, si reitera in tal modo una prassi volta a modificare i contenuti dei documenti di finanza pubblica al di fuori della sede propria costituita dalla legge di contabilità, il che accentua il carattere di disorganicità dell'ordinamento contabile, che finisce con il risultare così - anche per materie rilevanti come il contenuto dei documenti di finanza pubblica - sempre di più come il risultato di sovrapposizioni dal carattere episodico e particolaristico.

I commi 21-23 pongono poi una serie di altri problemi di tipo metodologico. Il comma 21 proroga di tre anni l'operatività delle norme che prevedono la devoluzione al Fondo speciale per il sostegno del reddito e dell'occupazione del settore del trasporto aereo, delle maggiori entrate derivanti dall'incremento dell'addizionale sui diritti d'imbarco dei passeggeri sugli aeromobili. Il comma 23 provvede alla copertura del relativo onere incrementando l'addizionale comunale sui diritti d'imbarco sulla base di un decreto interministeriale alla cui adozione è subordinata l'efficacia della disposizione onerosa. Continua in tal modo a trovare conferma la tendenza, già segnalata, alla devoluzione all'azione amministrativa dell'individuazione dell'onere tributario: la norma primaria assume dunque sempre di più un carattere programmatico ed indeterminato, devolvendo all'amministrazione una parte degli adempimenti cui dovrebbe essa stessa far fronte, come l'individuazione degli interventi e delle relative coperture. Oltretutto, si ha una tipologia di norma che, anziché prevedere un onere e la relativa copertura, sulla base del modello delineato dalla Costituzione, subordina al reperimento della copertura il verificarsi dell'onere. Ciò, se da un lato può apparire virtuoso dal punto di vista della finanza pubblica, dall'altro però ingenera incertezza negli aventi diritto alla prestazione in cui consiste l'onere, il che assume maggior rilievo se si tratta di materia tributaria.

Nel corso della discussione in Parlamento si è anche posta la questione se, pur in presenza di una norma onerosa costruita con il sistema del tetto di spesa e quindi tale da escludere la previsione di una clausola di salvaguardia, sia la stessa copertura costituita dalle maggiori entrate a dover richiedere una clausola di tal genere, ove risulti non a sufficienza documentato che gli incrementi tributari dedotti a copertura risultino idonei a raggugliare gli oneri. Si tratta di un problema per certi versi analogo a quello già segnalato nelle precedenti Relazione quadrimestrali in riferimento al caso dell'onere costituito da minori entrate, per il quale è stata reiteratamente esclusa dal Legislatore la clausola di salvaguardia. La materia nel suo complesso va segnalata in questa sede ai fini di una riflessione in vista della futura modifica della legge di contabilità. La specifica questione evidenziata sembra avere comunque fondamento, in quanto si tratta dell'esigenza di garantire un quadro certo del complesso costituito dagli oneri e dalle relative coperture finanziarie.

ha evidenziato infine che l'art. 14 fissa un onere massimo per l'incremento di 250 della dotazione organica del personale ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per contrastare il lavoro sommerso ed irregolare, con una progressione delle assunzioni calibrata sui limiti di spesa previsti. La copertura è posta a carico del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, su cui già si è segnalato che sussistono pressioni di carattere finanziario. Oltretutto, si ripropone la questione riferita all'indicazione di un limite massimo di onere a regime una volta effettuate tutte le assunzioni consentite, nel senso della difficile sostenibilità nel tempo di tale limite alla luce delle progressioni di carriera previste dalla legislazione vigente. La Relazione tecnica quantifica comunque in 88.594 euro la media degli introiti attribuibili all'attività di ogni singolo ispettore.

Legge 21 febbraio 2014, n. 10, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria

Il provvedimento è inteso ad affrontare il problema del cd. "sovraffollamento delle carceri" mediante l'adozione di alcune misure che includono modifiche al codice di procedura penale, al testo unico sulla disciplina degli stupefacenti, all'ordinamento penitenziario e al testo unico in materia di immigrazione (rispettivamente artt. 1, 2, 3 e 6). Sono altresì previste misure in tema di liberazione anticipata speciale (art. 4), modifiche in materia di esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi (art. 5) e infine l'istituzione del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute (art. 7). Sono infine previste proroghe per l'adozione delle agevolazioni fiscali per i datori di lavoro che impiegano detenuti ed internati.

La legge prevede altresì una disposizione finale di copertura finanziaria (art. 9), che consiste in una clausola di neutralità.

Il provvedimento è corredato di Relazione tecnica. Atteso il contenuto del provvedimento, in effetti l'impianto della descritta clausola sembra presentare un proprio fondamento. Comunque si tratterebbe di riflessi finanziari di entità limitata.

Ciò nondimeno sono da approfondire gli artt. 1 e 3, per la parte in cui si prevede un uso maggiore del cd. "braccialetto elettronico" al verificarsi di una serie di condizioni, tra le quali l'effettiva disponibilità di tali congegni da parte delle Forze di Polizia: l'ipotesi da non escludere è che le attuali dotazioni si dimostrino insufficienti rispetto all'obiettivo di ridurre in tal modo i flussi in ingresso per la custodia cautelare in carcere (art. 1) e di favorire la misura alternativa della detenzione domiciliare (art. 3).

Viene poi chiarito dalla Relazione tecnica aggiornata che l'art. 3, comma 1-bis, non comporta oneri per il fatto che, nelle more dell'espletamento del concorso per la copertura dei posti vacanti nel ruolo dell'organico dei dirigenti dell'esecuzione penale, la funzione viene attribuita ai funzionari inseriti nei ruoli dei dirigenti penitenziari: infatti, secondo la Relazione tecnica, già al momento vengono corrisposti trattamenti economici di tipo dirigenziale.

Meno convincente appare la clausola di neutralità in ordine alla richiamata istituzione del Garante di cui all'art. 7, che quanto meno comporterà costi amministrativi. Per l'art. 8, infine, che proroga i termini per l'adozione dei decreti interministeriali recanti agevolazioni fiscali e contributive in favore delle imprese e cooperative sociali che offrono occasioni lavorative ai detenuti, sembrerebbero coesistere nel meccanismo finanziario due componenti, di cui una legata alla figura del tetto di spesa e l'altra a quella del diritto soggettivo: se dovesse prevalere, nella futura disciplina, la prima, potrebbe apparire sostenibile l'assenza di effetti finanziari, come asserito dalla Relazione tecnica.

In questo senso si sono espressi i lavori parlamentari assumendo il presupposto della compatibilità del differimento dei termini – nel senso indicato – con il meccanismo del tetto di spesa cui le misure sono vincolate.

Legge 21 febbraio 2014, n. 13, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, recante abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore

Si tratta di un provvedimento volto a sostituire progressivamente il finanziamento pubblico ai partiti politici con forme di contribuzione volontaria ed indiretta in loro favore.

Il disegno di legge iniziale recava la Relazione tecnica, che è stata successivamente aggiornata nel passaggio parlamentare. E' stato fornito anche un riepilogo degli effetti.

Il provvedimento, in sintesi, finanzia le modifiche alle detrazioni IRPEF, la destinazione volontaria del 2 per mille, le agevolazioni postali e il costo stimato dei contratti di solidarietà del personale dei partiti politici con la riduzione prima e con la soppressione a regime, a partire dal quarto esercizio finanziario, del fondo in essere a legislazione vigente per i partiti medesimi. L'eccedenza di risparmi viene versata al fondo ammortamento per i titoli del debito pubblico.

La portata finanziaria di tutto il provvedimento è di modesta entità, essendo ragguagliato a 91 milioni il risparmio lordo a partire dal 2017 derivante dalla cessazione del finanziamento a carico del fondo previgente.

Le norme finanziariamente più rilevanti riguardano gli artt. 11, 12, 14 e 16.

Il provvedimento non presenta per propria natura profili problematici di particolare rilievo. Quanto agli oneri più in dettaglio, dopo che l'art. 10 ha stabilito i principi cui si ispira la regolazione della materia, viene in rilievo l'art. 11, che, nel fissare una prima forma di sostegno all'attività dei partiti stabilendo le percentuali per le persone fisiche delle detrazioni per le erogazioni liberali ai partiti politici, presenta un profilo di minori entrate le cui quantificazioni, sulla base della Relazione tecnica, sono desunte dalle dichiarazioni dei redditi presentate nel 2012, sulla base di alcune stime delle percentuali di adesione che non possono che risultare del tutto presuntive. Nonostante la già richiamata modestia delle quantità finanziarie coinvolte, probabilmente sarebbe stato opportuno valutare l'opportunità di ricorrere alla tecnica

del tetto di spesa, anche se indubbiamente si può configurare anche una posizione di diritto soggettivo in capo al singolo contribuente. Correttamente, comunque, la norma prevede una clausola di salvaguardia, consistente nella rimodulazione della possibilità di finanziamento di cui all'art. 12.

Tale articolo prevede un secondo canale di sostegno ai partiti stabilendo la possibilità di destinare il 2 per mille della imposta sul reddito delle persone fisiche a favore di un partito politico ed autorizzando un fondo la cui entità è fissata come limite massimo. La copertura insiste, come già esposto, nel progressivo superamento del finanziamento statale. Nonostante l'utilizzo in questo caso della tecnica del limite massimo di spesa, rimane tuttavia non del tutto chiarito l'allineamento temporale dall'interagire dei vari effetti finanziari della normativa, considerato che solo a consuntivo è possibile verificare il risultato delle opzioni dei contribuenti.

Va segnalato infine che anche l'art. 16, che prevede l'estensione ai partiti e ai movimenti politici delle norme sul trattamento straordinario di integrazione salariale e sui contratti di solidarietà, è costruito in modo tale da comportare un onere indicato come limite massimo. Anche se poi i vari aspetti applicativi sono destinati ad essere disciplinati dal decreto ministeriale previsto al comma 3, ciò non esime da una dimostrazione, sia pure di massima, dei dati – ad esempio in numero potenziale delle persone coinvolte - sui quali è stato stimato l'onere previsto, anche per permettere di valutarne la congruità: in caso di scarsa tenuta, infatti, della previsione, tenuto conto che la materia difficilmente si presta ad essere strutturata con la metodologia del tetto di spesa, non è difficile prevedere la necessità di ulteriori rifinanziamenti.

Legge 27 febbraio 2014, n. 15, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative

Il provvedimento proroga una serie di termini in scadenza sul finire dell'esercizio e trova precedenti ormai da anni. Esso consta di numerosi articoli, ciascuno dei quali

con numerosi commi, e per sua natura contiene norme che riguardano settori molto disparati.

Risultano essere state approvate molte modifiche sia in prima che in seconda lettura durante l'iter parlamentare, con successivo aggiornamento della Relazione tecnica iniziale. E' stato reso disponibile anche un prospetto riassuntivo degli effetti finanziari distribuiti sui tre saldi, con un saldo finale nullo per i tre anni in riferimento alla contabilità finanziaria e lievemente migliorativo per gli altri saldi in riferimento al secondo e terzo anno, come risultato sia di minori spese superiori alle minori entrate (2015) sia della somma tra minori spese e maggiori entrate (2016). La portata finanziaria complessiva è comunque molto modesta.

Il testo pone problemi pertanto più per gli aspetti metodologici che non per quelli più strettamente finanziari.

Sotto il primo profilo, va menzionato anzitutto l'art. 2, comma 8, che proroga di un anno la restituzione dei finanziamenti concessi ai titolari di reddito d'impresa in riferimento al sisma della regione Emilia del 2012. Infatti, la Relazione tecnica fa presente che i maggiori interessi saranno imputati alle risorse in essere, che in base alla legislazione vigente risultano stanziata fino al 2014, mentre la norma potrebbe invece avere impatto anche sul 2015.

Gli artt. 2-bis e 3, comma 4, ripropongono il problema già più volte esaminato della tecnica non sempre ricostruibile con cui vengono strutturati gli stanziamenti di bilancio, talvolta calcolati sulla base della legislazione invariata e non di quella vigente. Con l'art. 2-bis, infatti, gli oneri derivanti dalla proroga dei magistrati onorari sono già stati scontati nei "tendenziali" ancorché la proroga stessa sia entrata in vigore a fine anno.

Nonostante il limitato impatto quantitativo, non risultano chiariti dalle Relazioni tecniche le motivazioni delle quantificazioni dei commi da 8-ter ad 8-quinquies dell'art. 4, in materia di proroga delle norme che dispongono, tra l'altro, l'adeguamento della struttura organizzativa centrale e periferica del Corpo capitanerie di porto, nonché dell'assetto dei livelli gerarchici e degli organici.

Quanto all'art. 9, si segnalano i commi 10 e 11, che prorogano le norme sulla compensabilità tra missioni e stanziamenti di cassa, non essendosi proceduto alla

revisione della materia di cui alle deleghe contenute agli artt. 40 e 42 della Legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità). Il risultato è la permanenza di una gestione del bilancio con modalità del tutto peculiari, stabilite tra l'altro con misure d'urgenza e non ricomposte pertanto nel quadro unitario di un nuovo ordinamento contabile.

Nell'ambito del medesimo articolo 9 si segnala altresì il comma 12, che, sempre nelle more dell'esercizio delle citate deleghe di cui alla legge di contabilità, proroga di un ulteriore anno i termini di conservazione dei residui passivi relativi a spese in conto capitale. Ciò trae la propria motivazione, come si desume dalla Relazione tecnica, dal fatto che in tal modo si eviterebbero oneri da contenzioso, connesso alla perenzione, ed "aggravi per l'ulteriore allungamento della tempistica dei pagamenti. Inoltre si determinerebbe un aumento delle passività nel conto del Patrimonio dello Stato che potrebbe essere evitato grazie ai pagamenti che verrebbero effettuati nel corso dell'esercizio per il quale verrebbe prorogata la conservazione dei residui".

Si osserva al riguardo che proprio tali considerazioni, seppur giustificate da valutazioni che presumibilmente originano da un'analisi puntuale di situazioni di fatto, mettono in luce l'urgenza di una revisione organica della materia, che non può risultare il frutto di proroghe e regolazioni previste in misure d'urgenza. Da un punto di vista ordinamentale appare incontestabile, per esempio, sotto il profilo meramente contabile, che il rispetto dei termini di conservazione dei residui, soggetti a numerose proroghe, eviterebbe sia l'ampliarsi delle passività patrimoniali, come risultato della maggior perenzione, sia l'aggravio risultante dall'"ulteriore allungamento della tempistica dei pagamenti". Sulla base di tale logica, però, il termine per la conservazione dei residui potrebbe essere allungato *ad libitum*, mentre è stato proprio il Governo a proporre negli anni passati la riduzione. Il risultato dell'ulteriore proroga, esplicitamente finalizzata alla realizzazione di pagamenti, potrebbe invece portare ad un peggioramento dei saldi di cassa e di contabilità nazionale (trattandosi di spese di conto capitale), negato peraltro dalla Relazione tecnica, almeno in questo caso. Oltretutto, come è emerso nel dibattito parlamentare e come è previsto dalla legislazione vigente, in alcuni casi a misure dettanti la riduzione dei termini per la reiscrizione in bilancio di residui sono stati associati effetti positivi in termini di minore spesa, mentre l'effetto contrario, nel caso in esame, non è stato contabilizzato.



Legge 12 marzo 2014, n. 23, delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita

La legge conclude un *iter*, nella materia della ristrutturazione del sistema tributario, sostanzialmente iniziato già nella precedente legislatura, in vista dell'obiettivo di una struttura dell'imposizione fiscale orientata alla crescita e all'equità ed intervenendo per correggere alcuni aspetti critici del sistema vigente allo scopo di renderlo più *growth-friendly* e più equo, come si desume dalla Relazione tecnica aggiornata.

Nella sintesi di un documento del Ministero dell'economia e delle finanze del 21 febbraio u.s., tra gli scopi principali della legge vi è quello di conferire stabilità e certezza al sistema fiscale mediante la ridefinizione dell'abuso del diritto, la revisione delle sanzioni e il miglior funzionamento del contenzioso. L'impostazione a favore della crescita trova realizzazione anche mediante la revisione dell'imposizione sui redditi d'impresa, in un'ottica di semplificazione e razionalizzazione, nonché mediante l'eliminazione di alcuni vincoli all'internazionalizzazione delle imprese. Il provvedimento è stato approvato dopo tre letture parlamentari.

Per gli aspetti di carattere finanziario, la Relazione tecnica aggiornata fa presente che per i vari tributi interessati alla delega gli effetti sul gettito dipendono da variabili allo stato non note, come le nuove aliquote impositive, le detrazioni d'imposta nonché le variazioni delle basi imponibili correlate ad eventuali deduzioni o franchigie. Ne deriva che la Relazione tecnica non può che fornire una valutazione sommaria delle singole disposizioni, fermo rimanendo il meccanismo di cui all'articolo finale 16, in materia di disposizioni finanziarie.

Da questo punto di vista conviene esaminare preliminarmente la struttura finanziaria della legge, riassunta nel citato articolo 16. Vengono espressi in esso alcuni principi, di valenza metodologica e di merito.

Dal primo punto di vista, attesa la riportata premessa contenuta nella Relazione tecnica, che può essere giudicata come ragionevole, la conseguenza è la riproposizione dello schema previsto dalla legge di contabilità nei casi di impossibilità a definire nella legge delega le relative conseguenze finanziarie a causa della complessità della materia