

**Legge 10 ottobre 2014, n. 147, modifiche alla disciplina dei requisiti per la fruizione delle deroghe riguardanti l'accesso al trattamento pensionistico**

La legge raggruppa più iniziative legislative parlamentari ed è volta a rivedere la legislazione in essere in materia di “esodati”, verificando l’andamento di alcuni comparti in maniera tale da registrare le minori occorrenze che stanno emergendo e destinarle ad ulteriori settori di lavoratori interessati a beneficiare delle regole in materia di prepensionamento in vigore prima della riforma del 2011. Nella sua struttura di fondo, dunque, il provvedimento raccoglie risorse sotto forma di minori spese e le distribuisce stabilendo, per determinati contingenti, nuovi accessi al prepensionamento, con relativi maggiori oneri.

Più in particolare, l’art. 1 ridetermina il contingente relativo alla mobilità ordinaria di cui alla cd. “II salvaguardia” ed ai cessati in base alla cd. “IV salvaguardia”, rispettivamente, per un numero di interessati pari a 20.000 e a 4.000, il che determina le economie quantificate nella Relazione tecnica e nella norma stessa. L’art. 2, invece, ammette alla fruizione del regime antecedente alla riforma di cui al decreto-legge n. 201 del 2011, una serie di soggetti che hanno maturato i requisiti successivamente al 2011, per un totale di 32.100 unità come somma di vari contingenti ammessi: la norma, dunque, ha un costo, fissato, come per i precedenti interventi, come limite massimo di spesa.

Circa i rapporti tra i vari saldi degli effetti degli artt. 1 (di risparmio) e 2 (oneroso), è fissato dall’art. 4 che, ove gli oneri di cui ai nuovi accessi al regime cd. “pre-Fornero” di cui all’art. 2 superino le minori spese di cui agli “esodati” in base alle rideterminazioni di cui all’art. 1, la differenza viene posta a carico del Fondo sociale per l’occupazione e la formazione. Per gli esercizi per i quali si verifica, invece, il fenomeno opposto, l’art. 4, comma 2, provvede a far rifluire il saldo positivo dell’art. 1 rispetto all’art. 2 nel Fondo per la tutela dei lavoratori salvaguardati. Ne consegue che il risultato netto delle varie componenti normative è di segno nullo.

Dal punto di vista finanziario non sembrano esservi particolari problemi, poiché, per l’art. 2, prima richiamato in quanto oneroso, è stato confermato il doppio vincolo per la tenuta della previsione di maggiore spesa, costituito dal numero

massimo dei fruitori e dal tetto dell'onere, con il divieto di accogliere ulteriori domande una volta raggiunti tali limiti (comma 4, ultimo periodo).

Il provvedimento è stato riformulato in prima lettura con un unico emendamento e risulta corredato della Relazione tecnica aggiornata, come prescritto dalla legge di contabilità. Non risulta essere stato fornito il consueto allegato che riepiloga gli effetti sui saldi diversi da quello di contabilità finanziaria.

**Legge 7 ottobre 2014, n. 154, delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2013 - secondo semestre**

Si tratta della consueta legge volta istituzionalmente a recepire le direttive europee e a dare attuazione agli atti dell'Unione europea in relazione al secondo semestre del 2013.

Il testo è stato modificato a seguito dell'esame parlamentare in prima lettura presso la Camera dei Deputati, dopo che dalla documentazione presentata dal Governo era emersa la problematicità - sotto il profilo finanziario - di alcune norme presenti nel disegno di legge iniziale, tali da comportare oneri - in base alla stessa amministrazione proponente - privi di copertura, come rilevato dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Nella seconda ed ultima lettura parlamentare è stata fornita una Relazione tecnica aggiornata, dalla quale si evince che continuano comunque a permanere perplessità in ordine all'art. 9, dettante una delega in materia di applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca. Secondo il predetto Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, infatti, non sono state riportate, dall'amministrazione proponente (Giustizia), tutte le informazioni e gli elementi necessari a consentire di poter verificare se effettivamente sia possibile rispettare la clausola di neutralità in riferimento alla possibilità di espletare le attività derivanti dall'articolo 9 nell'ambito delle risorse in essere, sicché l'efficacia della clausola "non potrà che essere valutata in modo puntuale nella successiva fase di attuazione della

delega". Tale rilievo è stato condiviso poi dalla Commissione bilancio del Senato nel parere di sua competenza.

In effetti, il Dicastero di merito ha fatto presente che alle attività conseguenti alla delega si possa far fronte con le risorse in essere "trattandosi di adempimenti istituzionali che risultano già espletati da questa amministrazione in virtù del proprio ruolo di 'autorità centrale' in applicazione delle disposizioni attuative delle convenzioni e dei trattati in materia di cooperazione giudiziaria con gli altri Stati". Il che sembrerebbe ragionevole, anche in considerazione del fatto che, ove la clausola di neutralità non dovesse risultare sostenibile, sarebbe doveroso non dar corso all'attuazione della normativa ovvero procedere alla presentazione dei decreti legislativi conseguenti solo dopo aver reperito gli occorrenti mezzi finanziari (come prevede la legge di contabilità).

In generale, in riferimento alla tipologia di legge come quella in esame, va condiviso l'orientamento del Governo, che trova riscontro nella Relazione tecnica, secondo il quale, in base all'esperienza, "è estremamente difficile riuscire a determinare – prima dell'effettiva stesura degli schemi di decreto legislativo di recepimento delle direttive dell'Unione europea – se da alcune delle norme necessarie all'adempimento degli obblighi, contenute nelle singole direttive, possano o meno derivare maggiori spese o minori entrate a carico del bilancio dello Stato".

Ciò giustifica la particolare formulazione del comma 4 dell'art. 1, che disciplina gli aspetti finanziari dell'ulteriore *iter* della delega e che, sia pur con un formulazione da perfezionare, fermo il vincolo di neutralità per gli oneri di funzionamento, dispone, per gli interventi, il riferimento alle ordinarie risorse a legislazione vigente ovvero, in caso di insufficienza, all'apposito fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie.

Dal punto di vista metodologico si può rilevare che tale schema di definizione degli aspetti finanziari di una legge sembra però meno sostenibile in riferimento ai bilanci regionali, richiamati infatti dal predetto comma 4 dell'art. 1. Il pericolo da evitare infatti - il che riguarda anche la componente statale di attuazione della legge - è che, come già segnalato in altri casi, si possono preconstituire condizioni di fatto che rendano in futuro indispensabili incrementi delle dotazioni di funzionamento nei

bilanci di previsione delle amministrazioni interessate, con conseguenti problemi di coerenza con il disposto di cui all'art. 19 della legge n. 196 del 2009. Con ciò una parte della copertura si tradurrebbe in incrementi di bilancio e quindi in un peggioramento dello stesso: è proprio per evitare tale effetto che è previsto in Costituzione l'obbligo di copertura.

**Legge 30 ottobre 2014, n. 161, disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013-bis**

Si tratta della legge che permette l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'ordinamento comunitario. Essa, come di consueto, per natura propria affronta numerose materie e quindi presenta necessariamente un contenuto eterogeneo. L'iter parlamentare è risultato particolarmente complesso, essendo state modificate numerose norme rispetto al testo iniziale, ed ha registrato tre letture.

Avuto riguardo agli aspetti finanziari, il provvedimento si può suddividere in due blocchi. Sono presenti anzitutto norme che recano una clausola di neutralità e, in secondo luogo, norme (gli articoli 7, 8 e 9) che recano invece oneri, con la relativa copertura (art. 34).

Per quanto riguarda la prima fattispecie, si nota anzitutto la coesistenza di una clausola generale d'invarianza, richiamata dall'art. 33, comma 1, e singole clausole di neutralità recate da specifici articoli, oltre ad indicazioni in tal senso contenute nella sola Relazione tecnica. La sovrapposizione può avere un carattere rafforzativo, anche se sarebbe stato più convincente se in ciascun caso la Relazione tecnica, come osservato più volte dalla Corte, si fosse diffusa più in particolare nel dar conto circa la effettiva sostenibilità della singola indicazione. E' il caso ad esempio degli articoli 3 (in materia di nuovi compiti a carico del Ministero dell'interno per quanto concerne la gestione degli immigrati), 14 (in materia di orario di lavoro della dirigenza sanitaria, per il qual caso si fa riferimento nella norma ad una più efficiente allocazione delle risorse umane disponibili sulla base della legislazione vigente da parte delle Regioni), 22 (in materia di nuove attività d'indagine a carico

dell'Autorità per l'energia elettrica) e 29 (riguardante l'ampliamento dei poteri esercitabili da parte del Nucleo speciale spesa pubblica della Guardia di finanza).

Si tratta comunque di risvolti operativi che non sembrano presentarsi di grande rilievo ed in ordine ai quali la prevista clausola di neutralità sembra mediamente presentare profili di ragionevolezza.

Quanto al secondo blocco di norme, riferito ai tre articoli menzionati, che risultano onerosi, essi si riferiscono alla complessa materia: i) delle modifiche al regime fiscale per i contribuenti che, pur fiscalmente residenti in altro Stato comunitario, producono la maggior parte del reddito in Italia (art. 7); ii) della disciplina delle imposte sulle successione e sulle donazioni (art. 8) e iii) della disciplina dell'imposta sul valore delle attività finanziarie detenute all'estero (art. 9).

Per ciascuna delle norme in questione, la Relazione tecnica fornisce informazioni sui criteri di calcolo dei relativi oneri, che si sostanziano in minori entrate. Il complesso degli oneri è comunque di modesta entità, come si desume dall'art. 34, di copertura, essendo pari a 2,5 milioni per il 2014, a quasi 16 milioni per il 2015 e a 15,5 milioni a decorrere dal 2016. Di fronte a tale onere permanente la copertura viene offerta mediante la rimodulazione dei consumi medi standardizzati di gasolio da immettere all'impiego agevolato in agricoltura, la cui riduzione viene fissata da apposito decreto ministeriale in maniera tale da garantire gli importi occorrenti.

Al riguardo, va osservato che dalla documentazione offerta non risultano dimostrate le effettive possibilità di effettuare tale recupero di risorse, tra l'altro dal carattere permanente. Oltretutto, si tratta di materia – quella dei consumi medi standardizzati di gasolio per il settore agricolo – in relazione alla quale si è avuta una serie di decisioni di segno diverso: con la legge di stabilità per il 2014, per esempio, ne era stato deciso un aumento, mentre con la legge di stabilità per il 2013 la decisione era stata nel senso della riduzione. Sembrerebbe mancare dunque un quadro complessivo dell'effetto finanziario del sovrapporsi di interventi non convergenti.

A tal riguardo si segnala che, sempre in termini di contabilità finanziaria, la copertura risulta superiore rispetto agli oneri, presumibilmente per allineare i valori

nelle contabilità diverse da quella finanziaria: in assenza, però, dell'allegato relativo al riepilogo degli effetti sui vari saldi, la circostanza non risulta verificabile.

Si segnala infine che con l'art. 30 vengono previste nuove attribuzioni per la Corte in riferimento all'attività di monitoraggio e all'osservanza delle regole di bilancio da parte delle pubbliche amministrazioni, con attribuzione alla medesima Corte di incisivi poteri di accesso alle banche dati da esse costituite o alimentate, ivi inclusi quelli riguardanti gli enti e gli organismi dalle stesse partecipati a qualsiasi titolo.

**Legge 10 novembre 2014, n. 162, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, recante misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile**

Il complesso provvedimento d'urgenza affronta la delicata materia della degiurisdizionalizzazione in vista dell'alleggerimento del carico dei tribunali per alcune fattispecie. Ciò avviene, in estrema sintesi, trasferendo alla sede arbitrale procedimenti civili pendenti, introducendo lo strumento della negoziazione assistita da uno o più avvocati, semplificando i procedimenti di separazione e divorzio, rivedendo le norme in materia di tutela del credito e processo esecutivo, nonché modificando l'organizzazione giudiziaria.

Il decreto è stato approvato con un maxiemendamento su cui è stata apposta la questione di fiducia. Esso risulta corredato di Relazione tecnica, aggiornata nel passaggio dalla prima alla seconda lettura. Non risulta disponibile il consueto riepilogo degli effetti di ogni singola norma sui tre saldi di riferimento.

Dal punto di vista finanziario la struttura del provvedimento è abbastanza lineare e presenta la singolarità della mancata indicazione, per alcune componenti onerose, dell'esercizio di riferimento. Tale ultima circostanza, se da un lato va valutata alla luce del vincolo costituzionale dell'annualità, dall'altro va vista come non distante dal contenuto del provvedimento. La legge infatti, presentando gli aspetti strutturali innovativi prima sintetizzati, ha l'intento di avviare un processo di riforme i cui effetti finanziari non possono essere facilmente individuati per

esercizi, ma solo stimati in via presuntiva sia nel complesso che in riferimento alle varie annualità, in quanto essenzialmente legati a comportamenti.

Da questo punto di vista appare dunque ragionevole la fluida impostazione mantenuta, almeno dal punto di vista dell'imputazione per esercizio, nella quantificazione degli oneri, sia pure solo in alcuni casi. Trova dunque un elevato grado di giustificazione la clausola di salvaguardia apportata con un emendamento, anche se ciò non rende superflua una qualche considerazione supplementare.

Procedendo per blocchi tra oneri e coperture, viene in rilievo anzitutto il fatto che l'informatizzazione dei processi di esecuzione di cui all'art. 18 e il monitoraggio delle procedure esecutive di cui all'art. 20 comportano oneri che vengono coperti con il fondo per interventi strutturali di politica economica.

Per far fronte agli oneri nascenti da emendamenti approvati in prima lettura, relativi all'estensione della negoziazione assistita da un avvocato ad ulteriori fattispecie (art. 6, comma 2) e all'istituzione e ripristino di uffici del giudice di pace (art. 21-*bis*), è stato necessario poi integrare la copertura attingendo, in difformità, alla quota di fondo globale afferente al ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, secondo un collegamento esplicitato dalla Relazione tecnica aggiornata.

Infine, ad una quota residuale di onere si fa fronte con l'aumento di gettito, sempre in riferimento al contributo unificato, in seguito al miglioramento dell'efficienza dei procedimenti di esecuzione mobiliare attraverso la possibilità, da parte dell'ufficiale giudiziario, di accedere alle banche dati pubbliche (art. 19). Considerato anche che la richiamata clausola di salvaguardia consiste nell'ulteriore incremento dello stesso contributo, per questa parte del provvedimento si hanno, da un lato, norme che riducono tale gettito e, dall'altro, norme che lo incrementano e che pongono le premesse per ulteriori aumenti. Tutto ciò rende a sufficienza il carattere presuntivo delle previsioni finanziarie, ancorché si tratti di importi non particolarmente significativi, e può trovare giustificazione nell'osservazione già esplicitata per cui solo nel tempo si potrà avere un quadro più stabilizzato degli effetti finanziari della legge, anche in riferimento all'impatto sui singoli esercizi.

**Legge 11 novembre 2014, n. 164, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, recante misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive**

Si tratta di un complesso provvedimento d'urgenza (già in parte modificato dalla legge di stabilità per il 2015 e dal decreto-legge n. 192 del 2014, dettante proroga di termini), volto a statuire una serie di misure in materia di opere pubbliche. Più in particolare, si prevedono interventi per la riapertura dei cantieri, per il potenziamento delle reti autostradali e di telecomunicazioni, per l'ambiente e per la mitigazione del dissesto idrogeologico, per la semplificazione burocratica, per il rilancio dell'edilizia, porti ed aeroporti, per le imprese, nella materia ambientale e dell'energia nonché per il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga. Numerose sono le modifiche apportate durante l'iter parlamentare in prima lettura (Camera dei Deputati). Il provvedimento è stato approvato contestualmente all'apposizione della questione di fiducia.

Il Governo ha prodotto la Relazione tecnica sia iniziale che in versione aggiornata di passaggio, con il consueto riepilogo degli effetti finanziari. Il saldo complessivo è quasi nullo per i tre risultati differenziali (con l'eccezione del fabbisogno per il primo anno, in relazione al quale si registra un'eccedenza tra entrate e spese superiore ai 200 milioni). Si registra una concentrazione degli effetti quasi tutta sul 2014, in conformità con la natura di decreto-legge del provvedimento.

In ordine alle dimensioni quantitative della legge, va considerato che esse oscillano mediamente intorno a poco più di 600 milioni annui.

Per motivi legati ai tempi di conversione, la Commissione bilancio del Senato della Repubblica non ha potuto rendere in seconda lettura il prescritto parere, anche se il suo orientamento di fondo è stato illustrato all'Assemblea. La singolarità che si registra è che, in assenza del visto della Ragioneria generale su una norma (art. 34, comma 7, in materia di esclusione dal patto di stabilità per le spese relative agli interventi su siti inquinati di proprietà di enti territoriali), il Governo, nel giudicare la norma tale da comportare oneri non quantificati né coperti, ove gli enti procedano

discrezionalmente alla relativa attuazione, si è impegnato “formalmente, ~~davanti al~~ Parlamento, a sanare questo *vulnus* finanziario prima della promulgazione ~~del~~ provvedimento su cui abbiamo posto la fiducia, attraverso un decreto-legge che sia correttivo della norma citata e giustamente contestata”. Si tratta di un rinvio che non risulta in linea con il sistema delle coperture.

Circa i risvolti di carattere finanziario del provvedimento ed in riferimento alla tipologia degli oneri, in particolare, occorre rilevare come si assista al largo utilizzo della tecnica del tetto di spesa, il che costituisce una garanzia dal punto di vista della tenuta del quadro finanziario complessivo della legislazione ordinaria. Va peraltro fatto presente che a tale tecnica si è ricorso anche quando – è il caso, ad esempio, degli articoli 20, comma 1, lettera f), in materia di esenzione delle plusvalenze patrimoniali dal concorso alla formazione del reddito imponibile nel settore immobiliare, e 21, in materia di incentivazione degli investimenti di abitazioni in locazione – la normativa sembra costruita in maniera tale da dar luogo ai c.d. “*entitlements*”, cui generalmente corrispondono poste di bilancio difficilmente classificabili come spesa rimodulabile. Per tali evenienze la tecnica contabile prescritta è basata invece sulla previsione di onere, con annessa clausola di salvaguardia, proprio per tener conto della possibilità di un andamento fluttuante dell’impatto effettivo della norma ed apprestare pertanto un quadro supplementare di coperture. Evenienza, questa, tanto più probabile nella fattispecie, in quanto gli effetti finanziari delle norme dipendono da modifiche di comportamenti degli interessati.

Si registra inoltre, sul piano metodologico, in riferimento all’art. 21 citato, un c.d. “*dead weight*” - sui cui aspetti metodologici si è già discusso in precedenti Relazioni quadrimestrali - particolarmente rilevante, in quanto, come ha ammesso il Governo, si vengono ad incentivare, con la norma, negozi già conclusi, circostanza della quale, però, lo stesso Governo ha dichiarato di aver tenuto conto nel proporre una stima ridotta (1/3) degli immobili il cui acquisto sarebbe oggetto dell’incentivo medesimo.

Sempre in riferimento alla struttura finanziaria del provvedimento, si fa largo utilizzo anche della riassegnazione di fondi già in essere, in qualche caso

contabilizzati in conto residui, circostanza, questa, ugualmente messa a fuoco da tempo per gli aspetti sia di coerenza con il quadro delle coperture ammesse sia di possibile accelerazione degli effetti di cassa. In tale prospettiva si segnalano anche revoche di finanziamenti in essere, da valutare negli impatti sui vari esercizi, sempre per i possibili riflessi sulla cassa.

Si registra inoltre l'ampliamento del fenomeno della concessione di garanzie da parte dello Stato: è il caso dell'art. 4, comma 8-bis, ad esempio, in riferimento a finanziamenti contratti dalle banche, con la previsione dell'inclusione della statuizione nell'apposito elenco dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Si ricorda ancora una volta che in tali casi si impone una valutazione circa il possibile rischio di escussione. In epoca più recente, la fattispecie è una di quelle da considerare ai fini dell'individuazione del percorso di rientro in tema di debito.

Una breve annotazione va effettuata anche in riferimento all'art. 32-bis, che, tra l'altro, prevede la possibilità di trasformare, a richiesta, in crediti d'imposta i contributi per il settore dell'autotrasporto. Ciò va valutato in riferimento al fatto che la normativa prevede un tetto massimo in termini di minori entrate erariali in ordine alla fruizione di tali agevolazioni: non possono non essere evidenziate, infatti, le maggiori difficoltà nell'accertare l'eventuale rispetto di detto limite (nonché le modalità dell'eventuale recupero), ove si ricorra al meccanismo di autoattribuzione del diritto di cui al credito d'imposta e alla relativa possibilità di compensazione automatica.

Per quanto concerne le tipologie di copertura finanziaria, si continua a far ulteriore riferimento (art. 4, comma 8, per la prosecuzione degli interventi per la Regione Abruzzo) ai minori interessi in riferimento ai Nuovi Strumenti Finanziari previsti dal decreto legge n. 95 del 2012, così come ai proventi delle sanzioni irrogate dall'Autorità garante della concorrenza del mercato, che non risultano ancora riassegnate alla spesa. A questo secondo riguardo, in particolare, trattandosi di uno schema d'intervento ripetuto anche l'art. 40, comma 2, lettera g), per la compensazione (parziale) del rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga, si sottolinea, al di là degli aspetti quantitativi, come si consolidi in tal modo il

fenomeno della sussistenza di partite finanziarie in attesa di una definizione contabile e la cui emersione viene utilizzata come fonte di copertura, come è stato già accennato nelle Considerazioni generali.

Si segnalano infine forme di copertura – è il caso dell’art. 4, comma 8-*quater*, in materia di proroga delle provvidenze per il sostegno abitativo alternativo – che fanno riferimento a formulazioni poco coerenti con le definizioni di cui all’ordinamento contabile: agli oneri previsti nella fattispecie, infatti, si fa fronte con le “risorse effettivamente disponibili” per quanto concerne alcune assegnazioni del CIPE. Il riferimento è chiaramente a meccanismi che sostanziano un diverso utilizzo di fondi già in essere: ciò nondimeno la segnalazione sembra opportuna, in quanto risulta meno trasparente una norma di rango primario i cui contorni finanziari non risultano definiti con precisione e che si sostanziano in un rinvio ad attività programmatiche e di gestione di competenza dell’esecutivo. Oltretutto, il concetto di “risorse effettivamente disponibili” non trova riscontro nelle leggi di contabilità.

**Legge 24 novembre 2014, n. 173, disposizioni concernenti partecipazione a Banche multilaterali di sviluppo per l’America latina e i Caraibi**

La legge è volta a definire la partecipazione dello Stato italiano ad aumenti di capitale di banche multilaterali di sviluppo dell’America latina. L’art. 1 prevede, in particolare, al comma 1, un onere di 56,4 milioni di dollari, da corrispondere in diverse rate, distribuite nel quadriennio 2014-2017.

Come sempre in casi del genere, gli oneri sono fissati in dollari, ma risultano naturalmente contabilizzati dalla legge in euro, come le relative coperture finanziarie. Ciò ha sempre fatto nascere il problema di come far fronte, sul piano contabile, al determinarsi di variazioni sfavorevoli nel corso del tempo del cambio dollaro-euro, rispetto al momento di entrata in vigore della legge, con relativo accrescimento dell’onere. Sul punto il Governo ha fatto presente, nel corso della discussione parlamentare, che “le variazioni del tasso di cambio tra euro e dollaro hanno registrato un’oscillazione positiva adeguata a coprire eventuali oneri imprevisti”. Numerosi sono, con tutta evidenza, i fattori che possono determinare

oscillazioni nel cambio, per cui appare in effetti ragionevolmente impossibile *ex ante* prevedere l'effetto di più variazioni anche di segno diverso. Tali incertezze hanno infatti indotto a prevedere nella legge, all'art. 1, comma 3, una clausola di salvaguardia, riferita al programma "politica economica e finanziaria in ambito internazionale" nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Sotto il profilo della copertura, di cui al comma 2, si fa ricorso alle risorse rifluite in bilancio allo scopo di finanziare la partecipazione italiana agli aumenti di capitale nelle banche Multilaterali di Sviluppo, a loro volta rivenienti dalle somme recuperate e riferite ai crediti indennizzati dalla SACE, su cui vanno ad insistere gli oneri per la sottoscrizione di aumenti di capitale della SACE stessa e per far fronte alla garanzia statale in materia, per la quantificazione della quale provvede la legge di stabilità.

Va menzionato, altresì, il comma 5 del medesimo articolo 1, in base al quale si autorizza la sottoscrizione di azioni della Banca interamericana di sviluppo, quasi integralmente a chiamata, e si dispone che "alla predetta sottoscrizione si provvede nei limiti delle risorse disponibili già autorizzate per la partecipazione al capitale della suddetta Banca". Su quest'ultimo punto il Governo ha espresso in Parlamento un orientamento diverso, nel senso che "gli eventuali oneri saranno fronteggiati con appositi provvedimenti legislativi". A parte la diversità di impostazione, poiché questi ultimi potrebbero non essere approvabili per carenza di risorse e comunque per essi al momento si ha solo un'indicazione priva di valenza normativa a proposito del ricorso allo strumento legislativo, si può porre il problema della coerenza tra il limite fissato dalla norma (risorse disponibili già autorizzate) e l'autorizzazione di cui alla norma a sottoscrivere le azioni in parola. Appare chiaro, dunque, come la materia avrebbe potuto trovare una sistemazione giuridico-contabile più soddisfacente.

**Legge 10 dicembre 2014, n. 183, deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro**

Si tratta della legge delega in materia di revisione degli strumenti di governo delle politiche per il lavoro, il cui iter parlamentare, articolatosi in tre letture, ha registrato la presentazione della Relazione tecnica nelle varie versioni aggiornate.

Il comma 12 dell'art. 1 fissa una generale clausola d'invarianza. Poiché però è possibile che tale vincolo sia la risultante di oneri e coperture, tenuto conto della natura della legge nonché della particolare complessità della sua struttura (considerati i numerosi criteri e principi direttivi), gli aspetti finanziari, per risultare in linea con un puntuale richiamo alla normativa di contabilità, risultano regolati nel senso che occorrerà che i futuri decreti legislativi presentino una struttura compensata ovvero, se onerosi, entrino in vigore successivamente all'approvazione di normativa primaria di copertura, ivi compresa la legge di stabilità. Ragionevolmente, infatti, all'atto dell'approvazione della delega non è apparso possibile dar conto dei presumibili effetti finanziari in dettaglio, anche costruiti come tetto o limite di spesa.

Nelle Relazioni tecniche si è tentato di fornire delucidazioni sui principi che potrebbero risultare onerosi e su quelli che, al contrario, potrebbero apportare risorse di copertura. In estrema sintesi, con l'art. 1, comma 2, lettera a) (ad eccezione del n. 8, in materia di contratti di solidarietà), riferito al riordino degli strumenti a tutela in costanza del rapporto di lavoro, si dovrebbero determinare risparmi, cui dovrebbero corrispondere riduzioni degli oneri contributivi ordinari nonché una loro rimodulazione.

La lettera b), invece, in materia di strumenti di sostegno in caso di disoccupazione involontaria, non dovrebbe - secondo il Governo - comportare effetti espansivi della spesa, mentre l'introduzione di massimali in relazione alla contribuzione figurativa comporterà una riduzione del saldo netto da finanziare. Altre componenti avranno invece effetti di segno opposto: onerosa sarà l'estensione dell'ASpI (assicurazione sociale per l'impiego) ai lavoratori con contratto di

collaborazione coordinata e continuativa. Al tempo stesso foriera di maggiori entrate contributive sarà l'introduzione del relativo onere contributivo, così come foriera di risparmio, peraltro quantificato in 54 milioni annui, sarà la prevista abrogazione degli attuali strumenti di sostegno del reddito.

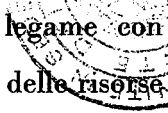
Le risorse nette che dovessero determinarsi andranno a finanziare: i) l'eventuale introduzione di una prestazione priva di copertura figurativa e limitata ai lavoratori in disoccupazione involontaria che presentino valori ridotti dell'indicatore della situazione economica equivalente; ii) se onerosi, i meccanismi di coinvolgimento attivo del soggetto beneficiario dei trattamenti al fine di favorirne l'attività a beneficio delle comunità locali (in riferimento alle lettere c) e d)) e iii) il già citato n. 8) del comma 2.

Quanto all'istituzione, al comma 4, lettera c), di un'Agenzia nazionale per l'occupazione, i relativi oneri saranno finanziati con la lettera f), ossia razionalizzando enti ed uffici che già operano nel settore nelle pubbliche amministrazioni, secondo un collegamento fissato dalla stessa lettera c): al riguardo, si richiama l'importanza di un attento monitoraggio – del resto previsto per l'intero provvedimento dal comma 13 dell'art. 1 – al fine di evitare discrepanze tra oneri e coperture effettive.

Il complesso dei criteri da z) a bb), sempre del comma 4 dell'art. 1, dovrebbero poi risultare ad invarianza d'oneri, riguardando, essi, il completamento della semplificazione amministrativa in materia di lavoro e di politiche attive.

Una perplessità va sollevata in riferimento alla lettera p), che pone a carico delle dotazioni dei fondi regionali attualmente previsti le iniziative volte a realizzare l'effettivo inserimento della persona in cerca di occupazione, anche attraverso forme di remunerazione dei soggetti accreditati a svolgere tale funzione. Trattandosi di legislazione primaria, non appare coerente con la legge di contabilità prevedere oneri con coperture a carico di enti pubblici diversi dallo Stato (cfr. art. 19 della legge n. 196 del 2009).

Altri criteri e principi direttivi comportano al contempo oneri e coperture ovvero incontrano il limite d'operatività più generale fissato per l'intera legge. Quanto alla costituzione di un'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, di cui alla

lettera l) del comma 7 dell'art. 1, la Relazione tecnica fissa un ~~legame con~~  l'individuazione, nel decreto legislativo, delle modalità di trasferimento delle risorse umane e strumentali, nonché della provenienza e della consistenza delle risorse finanziarie necessarie al relativo funzionamento, allo scopo di rendere possibile il rispetto del vincolo di non onerosità.

I commi 8 e 9, in materia di delega per garantire un adeguato sostegno alla genitorialità (con esclusione di oneri per le relative ripercussioni sui rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni), comportano oneri: pertanto, secondo la Relazione tecnica, i relativi decreti legislativi non potranno che conseguire all'entrata in vigore di norme di copertura ovvero successivamente o contestualmente all'esercizio di altri criteri di delega con effetto positivo.

In linea generale, è evidente comunque che alcune componenti di spesa (come, ad esempio, in parte il numero 7 della lettera a) del comma 2 dell'art. 1, riguardante meccanismi standardizzati a livello nazionale dei trattamenti inerenti la cassa integrazione e i contratti di solidarietà) sono destinate anche a rifluire nei più ampi strumenti di governo delle politiche sociali e del lavoro e quindi la delega determinerà - del tutto presumibilmente - l'avvio di politiche strutturali la cui ricaduta finanziaria incontrerà i limiti dei vincoli di cui alla finanza pubblica nella sua interezza e delle decisioni discrezionali che saranno al riguardo assunte. Sarà dunque prevedibilmente complesso individuare gli effetti finanziari dei futuri decreti legislativi, differenziandoli da quelli a regime, essendo essi anche legati alla politica sociale che si intenderà adottare.

Si fa presente comunque che alcuni schemi di decreto legislativo sono già stati sottoposti al Parlamento per il previsto parere e che la legge di stabilità, come successivamente sarà meglio esplicitato, reca una parte delle risorse di copertura. Gli schemi di decreto presentati concernono la materia del contratto di lavoro a tutele crescenti (n. 134) e il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali (n. 135).

**Legge 15 dicembre 2014, n. 186, disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio**

La legge, d'iniziativa parlamentare, riprende la materia trattata già nel decreto-legge n. 4 del 2014, articolo 1, soppresso durante il relativo iter di conversione, ed è intesa a disciplinare l'emersione ed il rientro di capitali detenuti all'estero, nonché il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Nel corso dell'esame parlamentare il testo, inizialmente privo di Relazione tecnica in quanto d'iniziativa parlamentare, è stato corredato da parte del Governo di ampia documentazione nonché della prescritta Relazione tecnica.

La legge presenta una struttura, dal punto di vista finanziario, articolata su due blocchi di norme, per lo più concentrati nell'art. 1, con la copertura degli oneri nell'art. 4.

Da un lato, sono previste le disposizioni che disciplinano le condizioni per il rientro dei capitali e i cui effetti si pongono, naturalmente, in termini di maggiori entrate; dall'altro, si prevedono disposizioni in materia di personale, al fine di dar applicazione alla normativa, laddove è questa seconda fattispecie a risultare onerosa.

Per quanto concerne le norme preordinate al rientro dei capitali, va segnalato che il comma 7 dell'art. 1 prevede l'utilizzo delle maggiori risorse per destinazioni che attengono al pagamento dei debiti commerciali scaduti in conto capitale (lettera a), all'esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno a seguito delle risorse assegnate a titolo di cofinanziamento nazionale dei programmi dell'Unione Europea (lettera b), agli investimenti pubblici (lettera c) e, infine, al Fondo per la riduzione della pressione fiscale già previsto nella legge di stabilità per il 2014 (lettera d).

Alcune delle finalizzazioni descritte in parte non risultano, per loro natura, tali da presentare un carattere *una tantum*, al contrario, invece, delle entrate in questione, più ancorate agli esercizi iniziali, il che va valutato ai fini della costruzione dei saldi strutturali, come la Corte ha già avuto modo di rilevare nella Relazione quadrimestrale riferita alla legge di stabilità per il 2014, per quanto concerne la finalità della riduzione della pressione tributaria utilizzando i proventi