

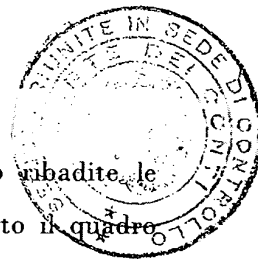


all'estero in sostituzione dell'incremento dell'accisa previsto come clausola di salvaguardia per il 2015, si ricordano i rilievi già formulati nella precedente Relazione quadrimestrale relativamente alla legge n. 186 del 15 dicembre 2014 (cd. *voluntary disclosure*) circa la necessità di un'attenta riflessione concernente sia l'effettivo impatto di cassa di tale forma di copertura, sia la relativa valenza in termini di saldi strutturali. Permane, infine, il problema della delegificabilità o meno delle variazioni delle aliquote IRES e IRAP.

Va poi segnalata, per i profili ordinamentali, l'ulteriore proroga delle facoltà particolari, in termini di flessibilità di gestione del bilancio dello Stato, previste da normative — come i decreti-legge n. 78 del 2010 e n. 95 del 2012 — che trovavano giustificazione in momenti di forte pressione sulle finanze pubbliche: anche a questo riguardo, si ribadisce l'esigenza che tutta la materia riacquisti stabilità e coerenza ordinamentale all'interno di una nuova cornice legislativa quale può essere costituita dalla già richiamata, futura legge di contabilità ordinaria ovvero dai decreti legislativi attuativi delle deleghe di cui alla legge di contabilità in vigore (n. 196 del 2009).

Una menzione particolare va effettuata in riferimento alla proroga dell'ampia facoltà di spostare in via amministrativa le autorizzazioni di cassa, di cui al menzionato decreto-legge n. 95: permane in tal modo, per un profilo delicatissimo come l'operatività di cassa del bilancio, la vigenza di un ordinamento di carattere emergenziale, di cui nel medio periodo va verificata la coerenza con il quadro giuridico complessivo.

Il medesimo articolo 10, in riferimento ai commi 11-*bis* e 11-*ter*, in materia di gestione contabile delle calamità, rapporta le proroghe di alcune disposizioni alle disponibilità sull'apposita contabilità speciale: al riguardo, vanno confermate le osservazioni già formulate in ordine alla scarsa ricostruibilità delle operazioni attuate con tali strumenti operativi, in molti casi, oltretutto, di ragguardevole dimensione quantitativa. Non sono chiari, in particolare, i margini di risorse a disposizione tenuto conto degli impegni assunti: premessa indispensabile per una valutazione della congruità delle coperture previste su tali fondi.

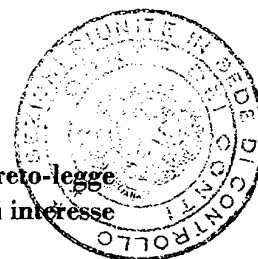


Anche in ordine alla materia delle contabilità speciali vanno ribadite le osservazioni prima svolte circa l'esigenza di conferire coerenza a tutto il quadro normativo.

Si registrano anche situazioni in cui l'estrema sinteticità delle Relazioni tecniche non offre elementi per una ricostruzione degli oneri. E' il caso, del comma 12-*novies* dell'art. 10, in tema di proroga dei termini per la compensazione del credito d'imposta per il Mezzogiorno, relativamente al quale la Relazione tecnica si limita a far presente che "la modifica non comporta effetti rispetto a quelli già scontati in bilancio".

Ragionevole sembra, infine, l'impostazione dei commi da 12-*sexiesdecies* e a 12-*undevicies*, concernenti varie materie, per la parte in cui dispongono l'utilizzo di risorse che, per loro natura, difficilmente possono essere inserite nelle previsioni dei "tendenziali": è il caso, ad esempio, dei proventi da sanzioni o delle spese connesse a contenziosi.

Si ricorda da ultimo che il DEF 2015 espone il quadro degli effetti netti e dei valori cumulati della manovra in termini di contabilità nazionale in riferimento sia alla legge di stabilità 2015 sia ai provvedimenti legislativi consistenti nel decreto-legge in esame e di quelli nn. 3 e 4 del 2015 (rispettivamente, in materia bancaria e di esenzione dell'IMU), oltre che ai decreti legislativi nn. 22 e 23 (di prima attuazione della legge-delega n. 183 del 10 dicembre 2014, in materia di riforma degli ammortizzatori sociali), esaminati nel presente documento.



Legge 4 marzo 2015, n. 20, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1, recante disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto

Il provvedimento d'urgenza è inteso a prevedere una serie di disposizioni in materia di prosecuzione dell'attività industriale dell'ILVA di Taranto. La versione iniziale del decreto-legge è risultata ampiamente modificata durante l'esame parlamentare, nel corso della prima lettura presso il Senato della Repubblica. Sono state presentate le prescritte Relazioni tecniche, anche nella versione aggiornata per tener conto delle modifiche introdotte.

La portata finanziaria della legge è ridotta, proprio per il suo contenuto. Per gli aspetti qui rilevanti può essere menzionata la disposizione concernente la sospensione dei versamenti tributari per alcuni tipi di aziende (art. 2, comma 8-bis), senza che ciò tuttavia sia destinato a creare apprezzabili problemi di finanza pubblica per il fatto che comunque è garantito il versamento entro l'esercizio e, d'altro canto, l'entità degli importi non è tale da creare "vuoti" rilevanti sui saldi di cassa.

Va evidenziata la disposizione contenuta nel comma 1-ter dell'art. 3, in base al quale l'organo commissariale di ILVA S.p.A. è autorizzato a contrarre finanziamenti fino a 400 milioni assistiti da garanzia dello Stato per effettuare investimenti. Per la relativa copertura (iniziale) è istituito un fondo presso il Ministero dell'economia e delle finanze pari a 150 milioni per il 2015, la cui compensazione è prevista a valere sui residui, per pari importo, in essere sul capitolo relativo al fondo da ripartire per l'integrazione delle risorse destinate alla concessione di garanzie rilasciate dallo Stato, di cui all'art. 37, comma 6, del decreto-legge n. 66 del 2014 (fondo previsto dal titolo III di tale ultimo provvedimento, la cui copertura era disposta mediante emissione di debito pubblico). Per la gestione delle risorse è prevista la costituzione di un'apposita contabilità speciale.

La previsione è finalizzata, come indicato nella Relazione tecnica aggiornata, a stanziare risorse in un esercizio (2015) che possano essere gestite anche negli anni successivi. Trattandosi di effettiva gestione fuori bilancio, poiché concerne interventi



di competenza del citato organo commissariale, una contabilità speciale *ad hoc* sembrerebbe trovare un fondamento. Ciò nonostante il principio recato dalla legge n. 243 del 2012 (art. 15, comma 8), secondo cui con legge dello Stato deve essere previsto il progressivo superamento delle gestioni contabili operanti a valere sulle contabilità speciali o conti correnti di tesoreria e la conseguente riconduzione delle relative risorse finanziarie al bilancio dello Stato.

Per gli aspetti più precipuamente riferiti alla copertura, come già anticipato nelle Considerazioni generali, è da rilevare che anche in questo caso si ricorre a disponibilità in conto residui, sistema non contemplato dalla legge di contabilità tra le forme di coperture consentite e la cui coerenza con i saldi di cassa (e con gli obiettivi di debito, nella fattispecie) fissati nei documenti programmatici non risulta chiara. Dal DEF 2015 si evincono peraltro gli estremi dell'operatività (al 2014) del fondo alla cui copertura si attinge, per le somme non utilizzate e poi registrate nel conto residui, in riferimento alla disposizione in esame.

Al riguardo, va nuovamente rammentato che la copertura mediante emissione di debito pubblico a partire dal decreto-legge n. 35 del 2013 è stata ritenuta coerente con i principi dell'ordinamento in quanto, considerata la finalità del pagamento dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni, si è ritenuto che si fosse in presenza di quei "fattori rilevanti" ovvero di quegli "eventi eccezionali" idonei, in base all'ordinamento comunitario così come recepito anche attraverso la citata legge n. 243 del 2012, a permettere sia un temporaneo scostamento dagli obiettivi di finanza pubblica sia l'attivazione della "clausola delle riforme". E' dunque da dirsi che l'utilizzazione della medesima copertura, come nel caso in esame, per la finalità connessa alla realizzazione di investimenti da parte dell'organo commissariale dell'ILVA, implica l'esigenza di un approfondimento dei concetti di "evento eccezionale" e "fattore rilevante".

Va anche osservato che, non essendo stata indicata la ragione per cui, a fronte di un'operatività per 400 milioni da parte dell'ufficio commissariale, la garanzia sia stata fissata in 150 milioni, la Relazione tecnica indica tale importo quale dotazione iniziale.



Da segnalare infine il comma 4-bis dell'art. 6, in materia di azioni per il reimpiego di lavoratori coinvolti in programmi di integrazione del reddito e sospensione dell'attività lavorativa: al riguardo, la Relazione tecnica ha specificato la non onerosità della disposizione, atteso il suo carattere programmatico e non precettivo. Va evidenziato al riguardo come anche gli emendamenti ai decreti-legge debbono presentare gli stessi requisiti di necessità ed urgenza di cui al testo iniziale.

Legge 24 marzo 2015, n. 33, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, recante misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti

Si tratta di un provvedimento d'urgenza che interviene in numerosi settori del sistema bancario ed è inteso anche a svolgere funzione di stimolo degli investimenti (cd. *Investment Compact*, secondo la denominazione del DEF). Il decreto-legge è stato modificato in prima lettura dalla Camera dei Deputati ed è stato approvato con la questione di fiducia in seconda lettura. La Relazione tecnica iniziale è stata poi aggiornata nel passaggio parlamentare ed è stata corredata di documentazione aggiuntiva. Non è stato fornito l'apposito allegato aggiornato con l'impatto sui diversi saldi, anche se successivamente il DEF 2015 ha riepilogato gli effetti in riferimento alla contabilità nazionale.

Sul piano quantitativo, in base a tale prospettazione la portata finanziaria complessiva degli oneri non appare di rilevante entità, con un maggior valore nel 2016 (poco meno di 100 milioni), destinato a ridursi negli esercizi successivi. Le finalità principali concernono l'estensione alle PMI innovative (nuova categoria, secondo quanto riportato nel DEF) delle disposizioni a favore delle *start up* innovative ed il regime della cd. "*patent box*", in materia di agevolazioni per i redditi derivanti dall'utilizzo di beni immateriali.

Le coperture derivano in massima parte dalla riduzione del FISPE e dall'utilizzo del fondo accertamento straordinario residui. Il saldo del provvedimento



nel suo complesso è lievemente positivo, per effetto di minori spese superiori alle minori entrate.

Vanno evidenziate le disposizioni di cui agli articoli da 3 a 7-*bis* (sono previste anche clausole di neutralità che appaiono nel complesso sostenibili).

L'art. 3 amplia l'operatività della Cassa Depositi e Prestiti, con il connesso problema legato alla necessità di non utilizzare le risorse assistite dalla garanzia dello Stato, richiamato dal parere espresso dalla Commissione bilancio del Senato della Repubblica a supporto della pronunzia di segno positivo. Al riguardo, la Relazione tecnica, nell'escludere ripercussioni sui saldi, si è limitata a richiamare la normativa che assegna al Ministro dell'economia e delle finanze il potere di regolare le garanzie e l'operatività della gestione separata. Si tratta di un richiamo che non costituisce un vincolo giuridico sufficiente, considerata la rilevanza dell'entità delle garanzie da parte dello Stato, anche per i profili di copertura. In epoca più recente, come già ricordato, i parametri in tema di sostenibilità del debito, ora di natura costituzionale, includono il fattore relativo all'entità delle garanzie in essere.

Gli articoli 4 e 5 comportano una serie di oneri di rilievo legati, rispettivamente, alla definizione dei requisiti delle piccole e medie imprese innovative, cui sono estese agevolazioni previste per le *start up* innovative (commi 9 e 9-*bis* dell'art. 4), e alla modifica del regime opzionale di tassazione introdotto dalla legge di stabilità 2015, per escludere dalla formazione del reddito complessivo una percentuale dei redditi derivanti da brevetti industriali, da marchi d'impresa e da processi e informazioni relativi ad esperienze acquisite in vari campi giuridicamente tutelabili (comma 1 dell'art. 5). In entrambi i casi le Relazioni tecniche illustrano i parametri assunti per la quantificazione degli oneri, parametri che, quantunque definiti prudenziali, non possono che basarsi su stime presuntive. Le varie clausole di copertura si limitano ad esprimere valutazioni di oneri, proprio per il carattere non predeterminabile con certezza dell'andamento delle variabili assunte. Rimane il fatto però che non risultano comunque inserite clausole di salvaguardia, come prescrive la legge di contabilità.



Le compensazioni consistono – anche per un onere interno all'art. 4 diverso da quello prima richiamato e riferito al comma 11-ter – nel ricorso al FISPE, che presenta le necessarie disponibilità.

Si evidenziano anche gli art. 7 e 7-bis (l'art. 6 non presenta una rilevanza finanziaria apprezzabile).

La prima disposizione permette ad alcune categorie di investitori di avvalersi di apposita garanzia dello Stato ai fini della patrimonializzazione e ristrutturazione finanziaria di imprese o gruppi di imprese in crisi, con copertura a carico dei residui relativi al fondo concernente gli strumenti per favorire la cessione dei crediti certificati di cui all'art. 37 del decreto-legge n. 66 del 2014. Si concretizza così un caso analogo a quello di cui al decreto-legge n. 1, esaminato nella presente Relazione, alle cui considerazioni si fa qui rinvio, in special modo riguardo all'uso di risorse la cui copertura consiste in maggior debito e dell'impatto sui conti di cassa.

L'art. 7-bis incrementa a sua volta il fondo per le garanzie dello Stato in riferimento alle imprese in amministrazione straordinaria, con copertura a carico del fondo di spesa cui confluisce l'ammontare dei residui riaccertati di cui all'art. 49 del menzionato decreto-legge n. 66 del 2014: a tal riguardo, non si può che ribadire quanto già affermato nelle Considerazioni generali, in ordine alla circostanza per cui si ha ora contezza, per le ragioni riportate, delle dimensioni complessive dell'operazione.



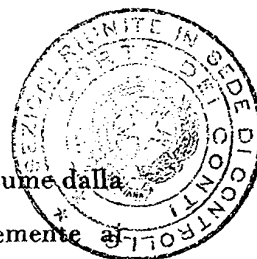
Legge 24 marzo 2015, n. 34, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 4, recante misure urgenti in materia di esenzione IMU. Proroga di termini concernenti l'esercizio della delega in materia di revisione del sistema fiscale

Il provvedimento d'urgenza è inteso essenzialmente a rivedere il maggior gettito all'interno della ridefinizione dell'ambito applicativo dell'agevolazione relativa all'esenzione IMU dei terreni ricadenti in aree montane, materia la cui regolamentazione a sua volta concorreva per 350 milioni (a decorrere dal 2014) alla copertura delle misure di riduzione del cuneo fiscale di cui al decreto-legge n. 66 del 2014. Risultano presentate sia le prescritte Relazioni tecniche sia una documentazione aggiuntiva, con l'evidenziazione degli effetti sui vari saldi.

La materia era stata già oggetto d'intervento con la legge di stabilità 2015, con il differimento al 2015 della data di versamento. Con il provvedimento in esame l'afflusso di risorse previsto a decorrere dal 2014 è stato ridimensionato rispetto alla legislazione vigente, essendo state dettate ulteriori esenzioni, ed è stato necessario altresì incrementare i trasferimenti correlati ai comuni interessati in riferimento sia al 2014 che agli effetti a regime della misura a partire dal 2015 (art. 1). Sulla base del riepilogo in termini di contabilità nazionale di cui al DEF 2015, si ha un onere pari a 241 milioni circa il primo anno (2015) ed a 112 milioni circa a decorrere dal secondo anno, come conseguenza delle maggiori spese relative al rimborso della riduzione del fondo di solidarietà comunale per l'anno 2014 (129 milioni per il 2015) e, per la restante parte, delle minori entrate a regime per le richiamate detrazioni ed esenzioni IMU (a partire dal 2015).

Le coperture insistono sia sul recupero di risorse di cui all'art. 2 (soppressioni agevolazioni lavoratori stagionali e settore agricolo), sia sul FISPE (per la gran parte), sia sul fondo speciale, sia infine sul fondo istituito a seguito del riaccertamento dei residui a seguito del citato art. 49 del decreto legge n. 66 del 2014 (riguardo a quest'ultima tipologia di copertura, si ribadisce quanto già segnalato in precedenza).

Per i profili metodologici più generali, va ricordato che una quota delle partite - relativa al minor gettito per i comuni nel 2014 a seguito delle maggiori esenzioni



fissate dal provvedimento in questione - è stata contabilizzata, come si desume dalla documentazione presentata dal Governo, sull'esercizio 2014, conformemente ai criteri di cui alla contabilità nazionale, ma viene registrata anche nel 2015, in quanto è in tale esercizio che viene disposto, con il provvedimento in esame, il rimborso da parte dello Stato.

La circostanza mette in luce la delicatezza di un'eventuale evoluzione dell'assolvimento dell'obbligo di copertura anche in termini di contabilità nazionale (come già peraltro evidenziato nel recente passato dalle precedenti Relazioni trimestrali). Si tratta con tutta evidenza di problematiche che possono avere un rilievo non solo ai fini della entità dell'onere, ma anche sotto il profilo di eventuali discrasie sotto il profilo temporale.

La questione è resa particolarmente complicata - come già messo in luce in occasione di precedenti Relazioni trimestrali - dal fatto che il nuovo assetto costituzionale di cui ai primi tre commi dell'art. 81 sembrerebbe iscriversi in una logica unitaria in presenza di vincoli di merito (comma 1) rispetto ai quali l'obbligo di copertura (comma 3) non può che assumere, ora, una valenza funzionale. I vincoli di cui al comma 1 si riferiscono, però, alla contabilità economica, mentre il comma 3, relativo alla copertura finanziaria, ricalca la precedente formulazione della norma costituzionale e - in quanto legato logicamente al riaffermato principio di annualità - è rimasto calibrato sulla contabilità finanziaria.

Ciò è confermato dalla successiva e già menzionata legge n. 243 del 2012 (attuativa del nuovo art. 81 Cost.), la quale ha ribadito la struttura dei bilanci pubblici dimensionata sulla contabilità finanziaria, nei cui termini non può che essere dunque concepito l'obbligo di copertura.



Legge 17 aprile 2015, n. 43, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione

Il provvedimento contiene disposizioni in materia di lotta al terrorismo (Capi I e II) e per la proroga del finanziamento delle missioni all'estero (Capo III), nonché in materia di iniziative per la cooperazione allo sviluppo (Capo IV). Il Capo V prevede poi la copertura finanziaria, per quanto non disposto in riferimento ai singoli articoli o commi.

Il testo del decreto-legge è stato notevolmente modificato nel corso dell'esame in prima lettura presso la Camera dei Deputati. Risultano regolarmente presentate le prescritte documentazioni sugli effetti finanziari.

Dalla Relazione tecnica finale si desumono una perfetta neutralità in riferimento al saldo netto da finanziare ed un avanzo di 122 milioni per le altre contabilità in riferimento al primo anno (2015), come conseguenza di maggiori entrate superiori alle maggiori spese. Per gli anni successivi di fatto non si hanno effetti, in linea con la natura di necessità ed urgenza del provvedimento.

Per i profili di carattere finanziario ed in particolare per le norme antiterrorismo (Capi I e II), l'articolo finale di copertura (20) dispone una generale clausola d'invarianza, cui se ne affiancano alcune particolari in riferimento a singole norme contenute nei due Capi medesimi.

Va evidenziato comunque l'art. 5 (in materia di potenziamento e proroga dell'impiego del personale militare appartenente alle Forze armate), che presenta contestualmente disposizioni onerose e la relativa copertura finanziaria (oltre che singole clausole di neutralità). In particolare, producono oneri gli incrementi di contingenti e gli anticipi di assunzioni, la cui copertura, a fronte di stanziamenti *ad hoc* in cifra fissa, è disposta a carico delle spese rimodulabili dei ministeri interessati (interno e difesa).



Si tratta di una tecnica di copertura sulla quale da tempo sono state svolte osservazioni, riassunte peraltro nelle Considerazioni generali.

In particolare, facendosi ricorso a mezzi di bilancio senza la riduzione di autorizzazioni legislative di spesa, si concretizza una modalità di compensazione non prevista – e dunque non consentita – dalla legge di contabilità, in quanto il bilancio non è la sede per la copertura di nuovi o maggiori oneri, principio da ricollegarsi alla precedente versione del terzo comma dell'art. 81 Cost. ed implicitamente ribadito anche dalla nuova formulazione della norma costituzionale – in una visione prospettica – alla luce della riconferma del criterio, di cui alla citata legge n. 243 del 2012, della legislazione vigente in riferimento alla futura legge di bilancio unificata.

Non è disponibile la griglia dei criteri di dettaglio per la costruzione a legislazione vigente degli stanziamenti relativi alle spese rimodulabili, il che non consente una verifica della sostenibilità effettiva degli oneri in questione, ad elevato coefficiente di realizzazione, peraltro, in quanto previsti in un decreto-legge e quindi tali da presentare le prescritte caratteristiche di necessità ed urgenza. Se invece si presume la sostenibilità di tale copertura, continua a risultare poco ricostruibile il percorso seguito per il dimensionamento *ex ante* delle poste di bilancio relative alle spese rimodulabili, se esse sono destinate – come dimostra il caso in esame – a fungere (in parte) da copertura per spese future, il che dovrebbe essere escluso dal criterio della legislazione vigente.

Una tecnica di copertura più aderente allo spirito e alla lettera della legge di contabilità richiederebbe – come la Corte ha già rilevato – che una parte di tali risorse venga allocata tra i fondi speciali attribuiti ai singoli dicasteri, il cui utilizzo avviene attraverso l'uso dello strumento legislativo in un quadro di chiarezza. Si tratta di una tecnica cui però si è fatto sempre meno ricorso non solo per la riduzione delle disponibilità allocabili in tali fondi, ma anche in quanto si registra da tempo un orientamento – specialmente per alcuni settori – volto a prevedere fondi nelle disponibilità ordinarie anche a fini di copertura di oneri futuri.

In riferimento ai successivi e già richiamati Capi III e IV (finanziamento delle missioni internazionali e interventi per la cooperazione), va rilevato che gli oneri

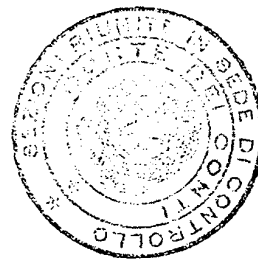


sono, come di consueto, costruiti come limiti di spesa e la relativa copertura, dettata dal già citato art. 20, si articola in varie modalità, che consistono nell'utilizzo dei fondi per le missioni di pace, dei fondi per il semestre europeo e di quello della relativa Presidenza, del fondo speciale nonché del fondo per il rimborso ONU.

Si osserva che una parte molto modesta degli oneri viene coperta con l'utilizzo di disponibilità in conto residui, il che concretizza una modalità di compensazione non in linea con le prescrizioni della legge di contabilità, come più volte rilevato.

Una particolare menzione merita infine l'art. 16 (disposizioni in materia contabile), che consta di due commi. Il primo reitera una disposizione già in vigore in riferimento a provvedimenti simili (proroga delle missioni), nel senso di concedere la possibilità di ricorrere a procedure d'urgenza nell'acquisizione di forniture e all'esecuzione in economia di opere, nonché di derogare ai limiti in essere per i compensi per lavoro straordinario. Al riguardo, è stata più volte messa in luce la necessità di ridurre quanto più possibile il ricorso a procedure diverse da quelle ordinarie per l'acquisizione di materiali e per l'effettuazione di interventi, per motivi legati anzitutto alla trasparenza nell'utilizzo di risorse pubbliche. Trattandosi di proroghe di interventi simili già previsti nel passato e che si ripresentano con ragionevole regolarità, si dovrebbe ricorrere alle procedure ordinarie, non essendo eventi imprevedibili. Quanto poi alla deroga rispetto al limite agli straordinari, si è avuto parimenti modo nel passato di sottolineare l'esigenza di una valutazione dei relativi effetti di cassa, che non emergono dalla documentazione disponibile.

Il secondo comma dell'art. 16 prevede, poi, che, per assicurare la prosecuzione delle missioni internazionali senza soluzione di continuità, il Ministro dell'economia e delle finanze disponga l'anticipazione di una somma non superiore alla metà delle spese autorizzate per le finalità relative alle missioni. Il che pone il problema dei possibili effetti sul fabbisogno; effetti che la documentazione del Governo esclude, in quanto le anticipazioni sono a valere sul fondo per le missioni di pace e già calcolate nei "tendenziali".



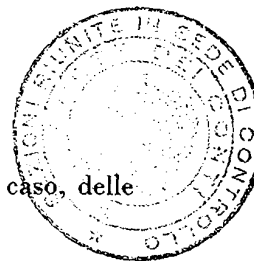
3. Le leggi di minore rilevanza finanziaria

Viene in rilievo la legge n. 203 del 2014, di ratifica dell'Accordo con gli Stati uniti messicani in materia di doppia imposizione. Secondo la Relazione tecnica, non vi sono oneri, ma si potrebbero produrre maggiori entrate in connessione agli esiti dell'azione antielusiva e della lotta all'evasione fiscale.

La legge n. 2 del 2015, d'iniziativa parlamentare, è intesa a modificare i parametri fisici per l'ammissione ai concorsi per le Forze armate. Non vi sono effetti finanziari, in quanto il provvedimento presenta un carattere procedurale.

La legge n. 5, recante la ratifica dell'Accordo con la Turchia sulla lotta ai reati gravi, presenta oneri di scarsissima entità legati alle attività per la implementazione dell'Accordo. La relativa copertura è posta a carico del fondo speciale 2014, in riferimento all'accantonamento concernente il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, delle cui disponibilità è consentita dalla legge di contabilità l'utilizzabilità nell'esercizio successivo a condizione che il disegno di legge sia stato presentato nell'esercizio precedente ed entri in vigore nell'esercizio successivo, come è avvenuto nella fattispecie. E' prevista altresì una clausola di salvaguardia, consistente nel ricorso al programma indicato nella legge riferito al contrasto al crimine nello stato di previsione del Ministero dell'interno, con contestuale e corrispondente riduzione dei limiti per le spese di missione e di formazione, di cui all'art. 6, commi 12 e 13, del decreto-legge n. 78 del 2010. Il Governo ha chiarito, nel corso dell'esame parlamentare, che l'eventuale attivazione della clausola riguarderà solo le spese rimodulabili e che comunque ciò non sarà di pregiudizio per l'attività delle amministrazioni interessate, considerazioni condivisibili alla luce dell'esiguità dell'onere.

Nulla da osservare riguardo alle leggi nn. 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 35, in materia di ratifica di accordi internazionali, tenuto conto sia del ridottissimo o nullo rilievo finanziario, sia del rispetto della legge di contabilità per quanto concerne lo slittamento di esercizio previsto per le quote di fondo speciale relative a tale finalizzazione, sia dell'apposizione di una clausola di salvaguardia per i casi di oneri



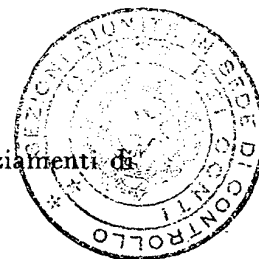
non formulati come tetti di spesa, unitamente alla riduzione, in questo caso, delle spese per missioni.

Parimenti non hanno riflessi di natura finanziaria le leggi (d'iniziativa parlamentare) n. 18 del 27 febbraio, concernente la disciplina della responsabilità civile dei magistrati, e n. 19 del 23 febbraio 2015, riguardante la concessione dei benefici ai condannati per il delitto di cui all'art. 416-ter del codice penale (delitti di scambio elettorale politico-mafioso). Così è a dirsi anche per le leggi n. 44 del 21 aprile, in tema di disciplina del prestito vitalizio ipotecario, e n. 47 del 16 aprile, in materia di modifiche al codice di procedura penale in riferimento alle misure cautelari.

4. I decreti legislativi

In ordine al d.lgs. n. 198 del 17 dicembre 2014, in materia di composizione e funzionamento delle commissioni censuarie, in attuazione della legge delega n. 23 del 2014, riguardante la ristrutturazione del sistema fiscale - propedeutico, come chiarito nel DEF, alla riforma del catasto prevista dalla delega -, va osservato preliminarmente che il Governo si è avvalso della facoltà, prevista dalla stessa legge-delega, di inviare al Parlamento un nuovo schema di decreto in esito all'accoglimento o alla mancata condivisione di parti dei pareri espressi dalle Commissioni sull'originaria formulazione, secondo quanto esposto nella documentazione allegata al nuovo testo (alcune questioni riguardavano aspetti di carattere finanziario). Il provvedimento non presenta problematicità di rilievo, atteso soprattutto che l'eventualità che la nomina di componenti supplenti possa determinare un incremento (oltretutto minimale) degli oneri legati ai rimborsi delle spese è stata esclusa dal Governo come possibile fonte di aumento degli oneri.

La portata innovativa del d.lgs. n. 199 del 3 dicembre 2014, in materia di polizia sanitaria riguardante le importazioni di pollame, riguarda l'introduzione di



un sistema sanzionatorio, i cui oneri sono coperti con gli ordinari stanziamenti di bilancio già predisposti.

Non presentano profili degni di nota i d.lgs. n. 6 del 30 gennaio e n. 9 dell'11 febbraio 2015, rispettivamente, in materia di riordino della disciplina della difesa d'ufficio e di attuazione della direttiva del Parlamento europeo e del consiglio sull'ordine di protezione europeo: in entrambi i casi è stata prodotta una Relazione tecnica, che dà sostegno alla clausola d'invarianza di oneri.

Di particolare rilievo è il d.lgs. n. 22 del 4 marzo, che costituisce, così come il successivo n. 23 (di pari data), una prima attuazione della legge-delega n. 183 del 10 dicembre 2014, in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, per i cui risvolti di carattere finanziario ed ordinamentale si fa rinvio alla precedente Relazione quadrimestrale.

Il d.lgs. n. 22 riorganizza la materia degli ammortizzatori sociali e consta essenzialmente di quattro titoli, di cui il primo istitutivo della nuova prestazione di assicurazione sociale per l'impiego (NASpI); il secondo riorganizzativo dell'indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa (DIS-COLL); il terzo istitutivo dell'assegno di disoccupazione (ASDI) per i percettori della NASpI ed il quarto tale da disciplinare il contratto di ricollocazione nell'ambito delle politiche attive del lavoro. Il titolo V detta, infine, gli aspetti finanziari.

Il provvedimento è corredato sia di Relazione tecnica, cui sono stati aggiunti altri documenti presentati in Parlamento dal Governo, sia dell'allegato riepilogativo degli effetti finanziari, in riferimento ai saldi di contabilità finanziaria ed economica (nella documentazione aggiuntiva il Governo ha chiarito l'equivalenza tra prospettazioni di cassa e di contabilità nazionale).

In totale, sulla base delle evidenze da ultimo riportate nel DEF 2015 in termini di contabilità nazionale (riferite anche al menzionato d.lgs. n. 23), si determina un onere di 800 milioni circa per il 2015, che si incrementa negli esercizi successivi ad 1,45 miliardi circa: le previsioni più rilevanti sono quelle dell'assegno di disoccupazione (ASDI), dell'indennità di disoccupazione per i lavoratori con



rapporto di collaborazione coordinata e continuativa (DIS-COLL) e, soprattutto, in termini quantitativi, dell'istituzione dell'indennità mensile di disoccupazione (NASpI).

La relativa copertura consiste nella riduzione del fondo per il rifinanziamento della riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, che presenta un profilo ultrannuale ed è previsto nella legge di stabilità per il 2015.

La problematica posta dal provvedimento riveste un rilevante interesse dal punto di vista soprattutto metodologico. Il provvedimento, infatti, nella versione approvata in via definitiva dal Governo, recepisce una serie di condizioni ed osservazioni emerse in sede consultiva nel dibattito parlamentare.

Quanto agli oneri, dalla formulazione dell'articolo 18 (di copertura finanziaria) si desume che i primi due titoli menzionati (rispettivamente, istituzione della NASpI e previsione dell'indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata), in quanto correlati a diritti, sono configurati in termini di previsioni di spesa, anche se è fissato un limite massimo mensile individuale di 1.300 euro in entrambi i casi. Per il solo titolo I si tratta di oneri permanenti, mentre per il titolo II l'onere è limitato sostanzialmente al 2015.

Per i due successivi titoli (rispettivamente, assegno di disoccupazione e contratto di ricollocazione), gli oneri sono per la gran parte limitati al primo anno (2015), anche se per il titolo III (assegno di disoccupazione) il fondo a sostegno è biennale per esigenze operative, come riferito nella Relazione tecnica. In entrambi i casi, dalla formulazione della norma di copertura si desume che si tratta di tetti di spesa.

Il problema di una definita quantificazione degli oneri si pone in gran parte per il titolo I e la documentazione del Governo nonché le dichiarazioni di quest'ultimo in Parlamento fanno intendere che le stime si sono attenute ad un criterio di prudenza: in particolare, è stato sottolineato, all'epoca dell'esame in Parlamento (febbraio u.s.), che i "dati congiunturali oggi a disposizione tendono fortunatamente ad escludere un