



attestato dalla Relazione tecnica aggiornata, anche in quanto la costituzione di un apposito osservatorio sull'agricoltura sociale (art. 7) è prevista senza oneri aggiuntivi.

La legge n. 161, di ratifica del Trattato di estradizione con la Cina, non comporta problemi di ordine contabile pur riferendosi, la copertura, al fondo speciale del 2014, in quanto la relativa quota risulta "slittata". E' prevista anche una clausola di salvaguardia, consistente nel rinvio a programmi del Ministero competente la cui natura, pur non precisata dal dettato normativo, afferisce a risorse correnti e rimodulabili, come chiarito nel corso dell'*iter* parlamentare di approvazione.

Del pari, non presenta profili finanziari di rilievo la legge n. 162 (in tema di adesione alla Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia), la quale non comporta funzioni aggiuntive ed è, comunque, assistita da clausola di neutralità.

Quanto alla legge n. 164, riguardante la ratifica dell'Accordo di collaborazione in materia radiotelevisiva con il Governo della Repubblica di San Marino, si registra un anticipo del contributo a carico dello Stato italiano mediante attingimento, per il 2014, al fondo per il finanziamento di esigenze indifferibili nonché ad una quota del fondo speciale "slittata"; a decorrere dal 2015, si provvede con copertura sul fondo speciale, intendendosi inciso quello del triennio 2015-2017, ancorché il riferimento sia a quello del triennio precedente, come d'uso.

La legge n. 165, di ratifica dell'Accordo di cooperazione scientifica con il Cile, comporta oneri permanenti che in parte sono considerati stime ed in parte importi massimi, con copertura sul fondo speciale e con una clausola di salvaguardia consistente nel riferimento alla spesa rimodulabile del Ministero interessato, nonché nella riduzione dei limiti di spesa delle missioni, per un'entità pari allo scostamento, senza che ciò comprometta gli impegni assunti, secondo quanto dichiarato dal Governo. Trova pertanto ulteriore conferma la constatazione che numerosi stanziamenti, in special modo dei Ministeri interessati alle missioni e ai rapporti con l'estero, comprendono la possibilità che con essi si faccia fronte ad oneri suppletivi, senza rispettare il criterio della legislazione vigente.



Non presenta profili di rilievo la legge n. **166**, di ratifica dell'Accordo con il Cile in merito all'esercizio di attività lavorative dei familiari a carico del personale diplomatico e consolare.

La legge n. **167**, di delega al Governo per la riforma del codice della nautica da diporto, prevede una serie di criteri e principi direttivi di natura ordinamentale, nel presupposto, esplicitato dal comma 7 dell'art. 1, che, ferma rimanendo la neutralità finanziaria dei decreti legislativi, ove essi dovessero risultare onerosi, dovrebbero essere (previamente o contestualmente) approvate le relative norme legislative di copertura. Peraltro, la lettera r) del comma 1, prevede l'equiparazione alle strutture ricettive all'aria aperta di quelle organizzate per la sosta e il pernottamento dei turisti all'interno delle imbarcazioni ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato, il che, come confermato dal Governo nel corso del dibattito in Parlamento, comporta l'applicazione di un'aliquota IVA minore.

Al riguardo, come già accennato anche nelle Considerazioni generali, e pur trattandosi, comunque, di importi di esiguo rilievo, va rilevato in linea di principio che la soluzione prospettata dal Governo ed accolta nel parere della Commissione bilancio della Camera dei Deputati - nel senso che si provvederà alla definizione dei conseguenti aspetti finanziari nella sede dei successivi decreti legislativi, a loro volta condizionati nell'entrata in vigore a quella, previa o contestuale, di altre norme primarie di copertura, ove non contestuali - presenta aspetti problematici, perché, da un lato, si crea l'obbligo a reperire coperture (salva la rinuncia ad esercitare la delega sul punto), ma, dall'altro, appare del tutto aleatorio, sino al limite della inutilità, predefinire un qualsivoglia perimetro dell'onere, sicché la soluzione di rinviare il tutto alla sede successiva appare ragionevole nella misura in cui si pone come necessitata.

La legge n. **169**, riguardante la ratifica dell'Accordo di associazione tra l'Unione Europea e l'Ucraina, prevede una copertura sul fondo speciale essenzialmente per le spese di missione. Circa gli effetti finanziari più ampi dell'Accordo, è rimasta imprecisata la natura delle minori spese che ne deriverebbero a compensazione delle minori entrate per il venir meno dei dazi, anche se, come ha sottolineato il Governo durante l'iter parlamentare, dovrebbero incrementarsi le esportazioni.



Non ha riflessi finanziari la legge n. 173, in materia di diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affido familiare.

La legge n. 175 (anch'essa di iniziativa parlamentare) prevede, per il funzionamento della Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici, un'assegnazione di personale (comma 1), che deve svolgere i propri lavori entro i termini indicati, affinché i partiti possano accedere ai benefici previsti (comma 3).

La legge modifica altresì la legislazione vigente in materia di possibilità di usufruire delle agevolazioni per i partiti politici, prevedendo anche il caso delle articolazioni e sezioni territoriali dei partiti medesimi dotate di autonomia legale e finanziaria, nonché la soppressione, con efficacia retroattiva, dell'obbligo per i partiti di essere iscritti al registro nazionale al fine della fruizione dei benefici in questione (comma 4). La Relazione tecnica (presentata peraltro in seconda lettura) fa presente che si tratta di normativa ordinamentale, da cui non derivano pertanto oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

Pur trattandosi di oneri presumibilmente di esigua entità, dall'esame parlamentare si evince che il riferimento all'autorizzazione di spesa prevista già a legislazione vigente evidentemente funge da limite, il che eliminerebbe problemi di natura finanziaria per la legge in esame. Non può ignorarsi però che la legge amplia la platea dei beneficiari, con effetto retroattivo, all'ammissione al trattamento straordinario di integrazione salariale e ai contratti di solidarietà.

La legge n. 182, di conversione del decreto legge n. 146, include l'apertura al pubblico di musei e luoghi di cultura tra i servizi pubblici essenziali e prevede che tra i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione siano incluse la fruizione e la valorizzazione del patrimonio culturale. Il testo è dotato di clausola di invarianza di oneri in relazione ai servizi pubblici essenziali, come attestato anche dalle Relazioni tecniche, l'ultima delle quali, riferita alla seconda lettura da parte del Senato della Repubblica, fa presente - in ordine ai problemi finanziari posti eventualmente dalla riportata interpretazione



costituzionale – che si provvederà nella sede dei successivi provvedimenti legislativi, che daranno attuazione alla normativa: al riguardo, si rileva che si tratta effettivamente di stime difficilmente effettuabili in via preventiva a prescindere dalle modalità con cui si darà attuazione al dettato normativo, modalità che non necessariamente dovranno consistere, comunque, in future leggi.

La legge n. 188 detta la ratifica dell'Accordo sul trasferimento e la messa in comune dei contributi al Fondo di risoluzione unico e prevede, stante l'impossibilità di stimare sia l'an che il *quantum* di oneri, il rinvio (art. 3) a futuri provvedimenti legislativi. Come è stato notato durante il dibattito parlamentare, è da osservarsi che eventuali oneri avranno carattere obbligatorio, a prescindere dalla relativa copertura: il Governo ha sottolineato sul punto che eventuali obblighi derivano non dall'Accordo di cui alla ratifica in esame, bensì dall'attuazione del Regolamento europeo in materia. La soluzione di rinviare ad un futuro provvedimento legislativo, ancorché insufficiente, appare pertanto ragionevolmente inevitabile.

Per quanto riguarda la legge n. 194 (di iniziativa parlamentare), in materia di tutela e valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo ed alimentare, va sottolineato che vengono messe a disposizione risorse finanziarie, con copertura sull'apposito fondo speciale, per lo svolgimento di numerose attività, che vanno dal funzionamento dell'Anagrafe della biodiversità a quello del Portale nazionale della biodiversità di interesse agricolo ed alimentare. Sotto questo aspetto il provvedimento, sottoposto a numerose modifiche nel corso dell'*iter* parlamentare volte a calibrarne correttamente gli effetti finanziari, non presenta problematicità.

Quanto invece ad una serie di compiti da svolgere, da parte di vari uffici pubblici, utilizzando risorse in essere, come prevedono sia i singoli articoli che la clausola complessiva di neutralità, sarebbe stata utile una maggiore documentazione a sostegno della asserita idoneità delle risorse in essere a svolgere i previsti compiti aggiuntivi. Si tratta di tema più volte affrontato dalla Corte, in quanto la previsione di clausole di neutralità dovrebbe essere coerente con la creazione delle condizioni più idonee perché la normativa di specie dispieghi totalmente i propri effetti, di merito e di carattere finanziario.



Non presenta problematicità particolari la legge n. 197 (riguardante la ratifica dell'Accordo con gli USA per la cooperazione nell'esplorazione ed utilizzazione dello spazio extra-atmosferico per scopi pacifici), dotata di clausola d'invarianza, anche se, pur trattandosi di oneri di scarsa portata, il rinvio alla legislazione vigente per quanto concerne il bilancio dell'ASI per far fronte alle incombenze che nascono dall'Accordo, dà luogo a due ordini di considerazioni. Da un lato, si ripropone, ancora una volta, il tema della scarsa chiarezza con cui talvolta vengono costruiti i bilanci a legislazione vigente delle pubbliche amministrazioni. Dall'altro, tenuto conto di quanto il Governo ha dichiarato in Parlamento ("gli obblighi delle Parti sono soggetti alla disponibilità dei fondi appropriati e alle procedure di finanziamento rispettiva di ciascuna Parte"), non si può escludere *a priori* l'inversione del fisiologico rapporto tra bilancio e legislazione nuova, nel senso che le determinazioni del primo debbono adeguarsi al dettato della seconda, priva di autonoma copertura.

Non presentano problematicità inoltre, per i profili finanziari, né la legge n. 199, riguardante, la ratifica della Convenzione sui diritti del fanciullo, né la legge n. 200 (di ratifica di un Accordo con il Cile riguardante la cooperazione nel settore della difesa), la quale, a fronte di oneri di modestissima entità, presenta la copertura sul fondo speciale e una clausola di salvaguardia consistente nella rimodulazione di un programma del Ministero interessato, con lo stesso meccanismo già segnalato con riferimento alla legge n. 165. Per altre parti dell'Accordo è prevista invece una clausola di neutralità.

In riferimento alla legge n. 205, di ratifica dell'Accordo con l'OMS per il relativo ufficio europeo, non si riscontrano problemi, avendo il Governo garantito che i corrispondenti oneri sono a carico dell'OMS stesso e che la previsione dell'onere come permanente è prudentiale, a fronte di una durata quinquennale dell'Accordo.

4. Decreti legislativi



I decreti legislativi nn. 136 e 139, in materia di bilanci d'esercizio e bilanci consolidati, come attestato dalle Relazioni tecniche allegate, comportano modifiche procedurali ed ordinamentali; in entrambi i casi è anche prevista una clausola d'invarianza.

Il decreto legislativo n. 137, concernente l'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca, non comporta oneri significativi, secondo quanto riferito dalla Relazione tecnica, in quanto la responsabilità dello Stato italiano per danni causati dall'esecuzione di una decisione di confisca richiesta dalla competente autorità di un altro Stato membro è circoscritta al solo caso in cui il danno è dovuto esclusivamente alla condotta dello Stato italiano in qualità di Stato dell'esecuzione.

Il decreto legislativo n. 142, in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, ha una struttura, dal punto di vista contabile, composita e consistente, in parte, anche nella rimodulazione di norme già in vigore. Una generale clausola d'invarianza (art. 29) include il riferimento ai limiti degli stanziamenti di bilancio allo scopo previsti a legislazione vigente. Oltre a norme che quantificano gli oneri e rinviando per la copertura agli ordinari stanziamenti di bilancio già in essere, la struttura generale del provvedimento è riferita ad una generica evoluzione delle risorse disponibili. Come già rilevato per tipologie normative simili, il risultato in termini finanziari dell'operare della normativa nel tempo dipende da variabili "esogene" non preventivabili; pertanto, una clausola di salvaguardia non può che risolversi nel rinvio ad un imprecisato intervento futuro che renda compatibile la gestione finanziaria del settore con gli equilibri di finanza pubblica. Nell'osservare che nella materia un ruolo primario è rivestito dalla normativa eurounitaria, può soggiungersi che appare comunque obbligato il riferimento all'evoluzione delle risorse future, anche se ciò si può risolvere nella copertura con il ricorso a futuri mezzi di bilancio, caratteristica non

infrequente nei provvedimenti di carattere strutturale. Si richiamano al riguardo le Considerazioni generali sull'argomento.



Il decreto legislativo n. 145, riguardante la materia sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi, prevede per i vari interventi l'invarianza di oneri, in quanto il costo è a carico degli operatori, in misura percentuale del valore delle opere da realizzare, come è previsto in particolare per il nuovo Comitato per la sicurezza delle operazioni a mare (art. 8). Poiché tali contributi sono deducibili, in ordine alla possibile riduzione di gettito il Governo ha genericamente chiarito, al riguardo, con l'assenso del Parlamento, che "in sede di valutazione degli effetti finanziari derivanti da disposizioni normative, per prassi non vengono stimati gli effetti indiretti derivanti dalle stesse disposizioni che incidono sulla redditività di singoli operatori economici": sarebbero state opportune sul punto delle precisazioni, in quanto soprattutto per provvedimenti settoriali, si è tentato con costanza – invece - di valutare i numerosi effetti sulla finanza pubblica delle varie normative, anche quando riferiti a comparti ben individuati, attraverso le risultanze derivanti dai modelli di simulazione in essere.

Va segnalato, al riguardo che la legge di bilancio per il 2016 (n. 209 del 28 dicembre 2015) prevede, al comma 4 all'art. 3, la possibilità per il Ministero dello sviluppo economico di effettuare variazioni compensative tra missioni e programmi in attuazione del decreto in questione, anche in riferimento ai residui, nonché la possibilità di modificare la denominazione dei centri di responsabilità amministrativa.

Molto complesso e articolato appare il decreto legislativo n. 147, attuativo della menzionata legge delega n. 23 del 2014, il cui art. 12 detta disposizioni per la riduzione delle incertezze nella determinazione del reddito e della produzione netta, nonché per favorire l'internazionalizzazione dei soggetti economici operanti in Italia, in applicazione delle raccomandazioni degli organismi internazionali e dell'Unione europea.

Dal punto di vista finanziario, alcune disposizioni si pongono come onerose e la norma finale di copertura (art. 17) quantifica in 99 milioni circa l'onere per il 2016,

destinato a diminuire a 28 milioni nel 2017 e ad espandersi a 41 milioni circa in via permanente a decorrere dal 2018, come effetto di una serie di interventi. La copertura è posta sull'apposito fondo di cui alla legge delega citata, fondo che in realtà costituisce un meccanismo di alimentazione delle coperture di decreti legislativi onerosi a seguito dell'affluire di risorse da altri decreti legislativi, sempre attuativi della medesima legge delega.

Va osservato che la risultante in termini finanziari dell'intero provvedimento deriva da una serie di valutazioni le quali, benché ispirate a prudenza e realismo, si sono tradotte in un onere che, a seguito della richiesta contenuta nel parere parlamentare sullo schema di decreto, non poteva che porsi come espressione di una valutazione: la proposta iniziale del Governo utilizzava invece la figura del tetto di spesa. La definitiva configurazione contabile del provvedimento appare ragionevole, essendosi riconosciuto, nel parere della Commissione bilancio della Camera dei Deputati, che gli oneri non risultano "delimitabili nell'ambito di un limite massimo di spesa" e quindi "dovrebbero essere espressi in termini meramente previsionali". Tali considerazioni avrebbero dovuto ad ipotizzare l'apposizione di una clausola di salvaguardia, in quanto un tale esito è previsto dalla legge di contabilità nel caso di oneri solo valutati; oltretutto, essendo l'effetto finanziario del provvedimento di natura permanente, tale esito sarà il risultato dell'operare di un numero molto elevato di variabili afferenti sostanzialmente ai numerosi elementi costitutivi della determinazione del reddito d'impresa.

Ne consegue che la valutazione iniziale dell'onere netto, quand'anche realistica e prudentiale, non potrà che essere soggetta, nel corso del tempo, ad una oscillazione quantitativa di dimensioni anche non limitate. Ciò in quanto si tratta della regolamentazione degli effetti fiscali di fattispecie di estremo rilievo, quali: gli accordi preventivi per le imprese con attività internazionale (art. 1); i dividendi provenienti da soggetti residenti in Stato o territori a regime fiscale agevolato (art. 3); gli interessi passivi (art. 4); le disposizioni in materia di costi *black list* e di valore normale (art. 5); il consolidato nazionale (art. 6); la disciplina delle controllate e delle collegate estere (art. 8); le spese di rappresentanza (art. 9); la sospensione della riscossione della





tassazione in caso di trasferimento all'estero (art. 11); le perdite su crediti (art. 13); l'esenzione degli utili e delle perdite delle stabili organizzazioni di imprese residenti (art. 14) nonché il credito d'imposta per i redditi prodotti all'estero (art. 15). Una prudente interpretazione dell'obbligo di copertura, quindi, avrebbe forse richiesto una clausola di salvaguardia che avesse indicato, sia pure – si ripete – a larghe linee le modalità con cui riallineare l'eventuale squilibrio tra risorse disponibili ed oneri destinati a prodursi per singolo esercizio.

Sono entrati poi in vigore ulteriori decreti legislativi attuativi della legge delega in materia di lavoro n. 183 del 2014 (cd. *jobs act*), di cui merita di essere considerato, per i profili qui di competenza, anzitutto quello dedicato al riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro (n. 148).

Si tratta di una normativa particolarmente complessa, che il provvedimento riordina in quattro titoli, essenzialmente, dedicati, il primo, ai trattamenti di integrazione salariale, il secondo alla disciplina dei fondi di solidarietà, il terzo ai contratti di solidarietà espansiva ed il quarto (a parte le disposizioni finanziarie di copertura di cui all'art. 43) ai trattamenti straordinari di integrazione salariale a seguito di accordi già stipulati (art. 42) e al sostegno al reddito dei lavoratori (art. 44, comma 7).

La struttura contabile del provvedimento prevede che il titolo I fornisca, mediante la riduzione delle spese da esso comportata, le risorse per l'incremento del fondo istituito dalla legge di stabilità per il 2015 per la copertura degli effetti della legge delega in questione. Tale fondo viene poi utilizzato – sempre dal decreto in esame (art. 43) – per finanziare una serie di interventi: la prosecuzione di quelli previsti da alcuni decreti legislativi attuativi della medesima legge n. 183 e già entrati in vigore nel corso dell'esercizio 2015 (si tratta in particolare dei decreti legislativi nn. 22 ed 80, rispettivamente, in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di conciliazione delle esigenze di cura, vita e lavoro, già esaminati nelle precedenti Relazioni trimestrali) e il ricorso al fondo sociale per occupazione e formazione in riferimento agli oneri di cui all'art. 42, già citato.



Il menzionato titolo II (fondi di solidarietà) dovrebbe trovare copertura a carico degli iscritti (datori di lavoro e lavoratori), mentre il titolo III, relativo ai fondi di solidarietà espansiva, riproduce, con variazioni, una normativa del 1984, contestualmente abrogata. Infine, il menzionato titolo IV, relativamente all'articolo 42, è finanziato sul citato fondo istituito nella legge di stabilità per il 2015, così come rifinanziato a seguito del titolo I.

Quanto ai risparmi di spesa implicati da quest'ultimo e dalla riformulazione della normativa in tema di trattamenti di integrazione salariale, la Relazione tecnica propone un riepilogo dal quale si evince che l'effetto riduttivo netto è da ricondurre essenzialmente alla revisione dell'istituto della Cassa integrazione guadagni nelle sue varie articolazioni, come indicato nel dettaglio dalla citata documentazione governativa.

Permane il problema di accertare se la risistemazione della normativa e la struttura che essa presenta (in ordine al rapporto tra automaticità dell'applicazione delle disposizioni e verificarsi delle fattispecie normate) siano in grado, nel corso del tempo, di produrre gli effetti finanziari riduttivi netti della spesa che sono stati fissati per fungere da copertura — come già riportato — per la rivalutazione delle risorse di cui al citato fondo della legge di stabilità per il 2015, a sua volta inteso a finanziare la serie di interventi di cui all' art. 43 del decreto in esame.

Si tratta intanto di un ulteriore caso di normativa la cui concreta applicazione ed i cui conseguenti effetti finanziari complessivi dipenderanno, nel loro evolversi anche per i profili di cassa, da una serie di variabili di difficile - se non impossibile - prevedibilità *ex ante*. Sarebbe stato forse opportuno un approfondimento sulla effettiva flessibilità degli interventi in questione, sì da rendere ancor più certo il reperimento delle risorse così come determinato dalla norma, nonché prevedere una clausola di salvaguardia, con cui poter far fronte all'eventuale mancato o parziale ottenimento delle risorse quantificate, riassegnate in conto spesa.

Quanto ad ulteriori aspetti finanziari del provvedimento, si osserva che alcuni oneri sono costruiti in termini di mera valutazione (art. 43, commi 2, 3 e 4), ed altri in



termini di autorizzazione di spesa (artt. 42 e 43, commi 5 e 6, e 44, comma 7). I primi sono relativi ad importanti comparti, quali la prosecuzione degli interventi in materia di estensione delle misure di conciliazione tra vita e lavoro, di soppressione della norma che stabiliva che la Naspi (Nuova prestazione di assistenza sociale per l'impiego), per gli eventi di disoccupazione che si fossero verificati a partire dal 2017, sarebbe stata corrisposta per un massimo di 78 settimane e, infine, in materia di agevolazioni, sempre relative alla Naspi, per il settore del turismo: si soggiunge che all'interno di tale fattispecie (oneri solo valutati), il primo degli interventi (conciliazione vita-lavoro) non è assistito da clausola di salvaguardia, mentre per i rimanenti due, già citati, si registra la previsione di un'attività di monitoraggio dei costi e della possibilità di rideterminazione dei benefici riconosciuti, proprio per far fronte ad eventuali, maggiori oneri rispetto a quelli coperti.

Si deve pertanto nuovamente evidenziare l'esigenza generale di un'attenta analisi dei limiti effettivi di flessibilità che presentano le linee di spesa in questione, da cui dipende la tenuta complessiva del quadro finanziario delineato nonché, all'interno di quest'ultimo, l'attivabilità stessa delle descritte clausole di salvaguardia.

Analoga considerazione va svolta per la seconda configurazione contabile dell'intervento, quella delle autorizzazioni di spesa, ugualmente già citate, la cui sostenibilità - sul piano del rapporto tra quantificazioni *ex ante* ed effettive necessità nel tempo - parimenti dipende, oltre che dall'effettiva flessibilità del rapporto tra singola disposizione e fattispecie normata, da una serie di variabili esterne difficilmente quantificabili *ex ante*.

Sul piano della mera tecnica contabile si può osservare inoltre come le due figure di una clausola di salvaguardia consistente nella rideterminabilità del beneficio, da un lato, e della fissazione del limite di spesa, dall'altro, vengano sostanzialmente a coincidere in presenza di fenomeni sottostanti caratterizzati da una costante fluidità, in quanto in entrambi i casi l'esito, esplicito nel primo ed indiretto nel secondo, finisce con il consistere nella riduzione delle prestazioni, ove nel "tiraggio" delle disposizioni onerose si raggiunga l'ammontare di risorse messe a disposizione dalla norma.



Da questo punto di vista andrebbe approfondito il suggerimento formulato nel parere della Commissione bilancio della Camera dei Deputati per l'individuazione di clausole di salvaguardia - quando possano essere interessati gli obiettivi di finanza pubblica - che facciano riferimento non (solo) in via temporanea a disposizioni amministrative (di riduzione del beneficio), bensì (anche) all'intervento legislativo. Proprio la natura di interventi normativi come quello di cui trattasi, di carattere ordinamentale, ma con effetti finanziari permanenti, potrebbe indurre a ritenere preferibile in particolare l'utilizzo della sessione di bilancio - e quindi della futura legge unificata di bilancio - ai fini della periodica rideterminazione delle politiche di settore nei loro aspetti soprattutto finanziari, considerati non solo nell'ottica dell'ammontare di risorse a disposizione, ma anche con riguardo sia ai riflessi derivanti dalla continuità o meno dei benefici previsti e dalle conseguenti ricadute in ordine al raggiungimento degli obiettivi della normativa, sia, soprattutto, a quelli sull'economia in generale e sugli equilibri di finanza pubblica in particolare.

Va comunque tenuto presente che la mancata indicazione nelle clausole di salvaguardia del riferimento a successive leggi ovvero agli strumenti della sessione di bilancio non preclude la possibilità di avvalersi di tali possibilità, ove si valuti che ne ricorrano le condizioni.

Si tratta di una problematica che potrebbe rientrare tra le questioni che la futura, nuova legge ordinaria di contabilità affronterà nell'ambito di una rivisitazione della materia afferente alle clausole di salvaguardia. E' un tema che è stato affrontato non solo nell'apposita, citata audizione della Corte in Parlamento del 30 giugno u.s., ma anche dalle stesse conclusioni, al termine dell'apposita indagine conoscitiva, formulate dalla Commissione bilancio della Camera dei Deputati e già dianzi riportate.

Appare opportuno ricordare, infine, in argomento, che i commi 305 e ss. della legge di stabilità per il 2016 dettano disposizioni, anche di rifinanziamento, nella materia di cui al decreto legislativo n. 148, qui esaminato.

Quanto al decreto legislativo n. 149, volto ad unificare nel nuovo ispettorato nazionale del lavoro una serie di funzioni svolte da varie amministrazioni ed enti, la



documentazione fornita dal Governo consente di ricostruire il procedimento per la soppressione delle strutture amministrative le cui funzioni vengono trasferite all'ispettorato e la composizione di quest'ultimo, in presenza del vincolo d'invarianza di oneri. Al riguardo, si osserva che, in presenza di complesse riorganizzazioni di valenza strutturale ed implicanti profili delicati (come quello relativo al personale e alle relative ipotesi trasferimento, anche tra comparti diversi), dovrebbe essere preservata la tenuta dell'evoluzione nel tempo dei relativi profili contabili, in quanto trattasi di oneri che presentano margini di flessibilità estremamente ridotti e il vincolo d'invarianza finisce pertanto - inevitabilmente - per riguardare solo la fase d'avvio dell'implementazione della normativa.

Così è a dirsi relativamente al peso dell'eventuale modifica di comparto, nonché con riguardo all'art. 5 (in materia di rideterminazione in modo uniforme del trattamento di missione), per cui, nonostante l'esplicito vincolo di non onerosità, occorrerebbe una valutazione, ai fini della comprensione dell'effettiva evoluzione sul piano finanziario, tenendo conto anche dell'esplicita deroga "alle discipline normative e contrattuali vigenti". Va peraltro ricordato che il costituendo ispettorato è dotato di autonomia organizzativa e contabile (art. 1, comma 3). Sotto il profilo della tecnica contabile, pertanto, come già segnalato nel recente passato in tema di assunzioni nel pubblico impiego, va osservato che la gestione e la tenuta dei quadri finanziari microsettoriali rientrano nella più ampia gestione del pubblico impiego quale parte della politica economica complessiva del paese.

Problemi in parte analoghi presenta il decreto legislativo n. 150, sempre attuativo della menzionata legge n. 183, per la materia attinente al riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive.

Il provvedimento - dotato di Relazione tecnica ed in ordine al quale è stata prodotta documentazione aggiuntiva da parte del Governo - consta di quattro Capi, di cui il primo dedicato alla rete di servizi per le politiche del lavoro, il secondo ai principi generali e comuni in materia di politiche attive del lavoro ed il terzo al riordino degli incentivi all'occupazione (il quarto contiene le disposizioni urgenti e finali).



Il Capo I concerne essenzialmente l'istituzione dell'ANPAL (Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro), destinata ad assorbire competenze di uffici del Ministero del lavoro e dell'ISFOL, relativamente ai quali sono previste soppressioni e trasferimenti di dotazioni e di personale, nonché una riduzione delle assunzioni, a copertura degli oneri derivanti dalla istituzione dell'Agenzia. Si tratta di uno schema d'intervento che ha già trovato attuazione e la cui sostenibilità contabile appare condizionata al doppio vincolo, per un verso, della simultaneità tra soppressione e trasferimento di risorse (da un lato) e inizio dell'attività dell'Agenzia (dall'altro) e, per altro verso, della sufficienza, ai fini del parallelismo tra oneri e copertura, dell'organico di fatto delle strutture da trasferire. Non costituirebbe, pertanto, una garanzia affidabile il far riferimento ad un organico di diritto esuberante rispetto al relativo grado effettivo di copertura.

Il Capo II ricomprende una serie di articoli che si esaminano qui di seguito. Anzitutto, l'art. 18 prevede la costituzione in ambito regionale di centri per l'impiego ai fini dello svolgimento di una serie di attività in tema di politiche attive del lavoro. In ordine alla copertura dei relativi oneri il Governo ha affermato, nel corso dell'esame in Parlamento, che l'organizzazione di tali servizi "potrà essere effettivamente assicurata in condizione di neutralità finanziaria, anche alla luce del recente accordo quadro sulle politiche attive tra Governo, regioni e province autonome sancito in data 30 luglio 2015". Ciò potrebbe rappresentare un rinvio ad atti di natura secondaria dalla valenza e cogenza di livello inferiore rispetto a quella del decreto legislativo, con la possibilità — come già segnalato più volte — di un'applicazione parziale della normativa primaria, ovvero del crearsi di condizioni per un incremento della spesa corrente già in sede previsionale.

Gli articoli 23 e 24 prevedono un "assegno individuale di ricollocazione" e potrebbero dar luogo ad automatismi per il profilo che attiene al verificarsi delle ipotesi previste e alla conseguente corresponsione dei benefici. Il che — in presenza di una quadro di coperture che non individua importi (art. 24) — rischia di rendere insufficientemente dimostrata l'impostazione del Governo, secondo cui si tratta di prestazioni che "possono essere ricondotte entro limiti massimi di spesa". Sempre con



riguardo al Capo II non risulta, infine, quali siano le possibili conseguenze derivanti dall'art. 28, che qualifica gli interventi previsti dal decreto legislativo quali livelli essenziali delle prestazioni.

Il Capo III, in tema di incentivi per il contratto di apprendistato, ripropone una clausola di salvaguardia consistente nella riduzione dell'incentivo stesso. Al riguardo, si richiamano le considerazioni già svolte in analoghe occasioni, soprattutto riguardo alla normativa concernente l'attuazione della legge n. 183 del 2014 (cd. "*jobs act*").

Non presenta particolari problemi, per i profili qui in esame, il decreto legislativo n. 151, riguardante la semplificazione e la razionalizzazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini ed imprese in materia di rapporto di lavoro e di pari opportunità. Si tratta infatti di un testo – articolato in 43 articoli distinti in tre titoli e numerosi capi – di valenza essenzialmente procedurale, ovvero tale da comportare oneri di lieve entità, i cui effetti risultano sistemati nell'ordinamento in vigore. Sono peraltro previsti incrementi di entrata in riferimento alla materia delle sanzioni e clausole d'invarianza per numerosi compiti di carattere amministrativo. Relativamente in particolare all'art.1 (in materia di linee guida riguardanti il collocamento mirato delle persone con disabilità), la clausola di neutralità appare plausibile nel presupposto che la norma in questione intenda orientare in senso univoco le pratiche correnti e già previste a legislazione vigente, con esclusione cioè, come attesta la Relazione tecnica, dell'introduzione di nuovi e più onerosi compiti in capo alla rete dei servizi e ai soggetti pubblici coinvolti.

Relativamente a cinque decreti (nn. 156-160) attuativi di ulteriori norme contenute nella legge delega n. 23 del 2014, volta a prevedere un sistema fiscale più equo, trasparente ed orientato alla crescita, può osservarsi quanto segue.

Il decreto legislativo n. 156, recante la revisione della disciplina degli interpelli (titolo I) e del contenzioso tributario, nonché l'incremento della funzionalità della giurisdizione tributaria (titolo II), oltre che norme transitorie e di copertura (titolo III), è stato esaminato due volte dal Parlamento, le cui osservazioni sul primo testo



non erano state condivise in parte dal Governo, secondo la procedura prevista dalla legge delega (come già richiamato nelle precedenti Relazioni trimestrali).

Per la parte della normativa riferita agli interpelli (Titolo I), è stato chiarito che l'eliminazione dell'obbligo in tal senso, come risulta anche dal parere della Commissione bilancio della Camera dei deputati su conforme orientamento del Governo, "non comporta[no] un affievolimento del presidio dell'amministrazione sulle fattispecie oggetto di presentazione delle istanze di interpello": ciò dal momento che, al di fuori dei casi di obbligatorietà, "la disclosure del contribuente in dichiarazione consente una immediata identificazione di coloro che si trovano in situazioni meritevoli di particolare monitoraggio", sicché "non si determinerà...una riduzione dei previsti effetti antielusivi" e un indebolimento - quindi - del quadro delle previsioni di entrata.

Va rilevato poi che, per la parte relativa al principio di immediata esecutività delle sentenze di condanna in favore del contribuente, nonché di quelle emesse su ricorso avverso gli atti relativi alle operazioni catastali (Titolo II), le Relazioni tecniche propongono valutazioni dei relativi oneri basate sulle tendenze degli ultimi anni, sicché l'effetto risulta stimato in modo ragionevole. Peraltro, trattandosi di oneri solo valutati, come prevede l'art. 13 di copertura finanziaria, sarebbe stato opportuno - oltre che rispondente ad un dettato della legge di contabilità - prevedere una idonea clausola di salvaguardia per il caso in cui si dovesse determinare un disallineamento tra oneri e compensazioni, trattandosi, oltretutto, di importi non del tutto irrilevanti, pari a 50,6 milioni per il 2016 e a 86,8 milioni per il 2017.

Non presenta profili problematici il decreto legislativo n. 157 (attuativo delle norme della richiamata legge delega relative alla revisione dell'organizzazione delle agenzie fiscali), dotato di Relazione tecnica ed approvato in via definitiva in una versione ridotta rispetto allo schema di decreto originario (in quanto il titolo II iniziale, concernente il reclutamento di personale dirigenziale delle Agenzie fiscali, è stato trasfuso nel decreto-legge n. 78, esaminato nella precedente Relazione trimestrale). Il relativo articolo unico stabilisce, anzitutto (commi 1-7), obiettivi di recupero di gettito e di minor spesa conseguenti all'attività volta a promuovere