anni successivi, le stime aggiornate mostrano un'evoluzione dell'indebitamento netto tendenziale più favorevole rispetto alle previsioni del DEF...".

Dal punto di vista sistematico il percorso di inquadramento finanziario degli effetti del decreto-legge può essere dunque chiarito nel senso che si fa ricorso al quadro di obiettivi programmatici così come delineati dalla legge di bilancio in vigore e dal DEF del 2015. Per gli anni successivi vi è l'impegno di tenerne conto nelle previsioni di bilancio.

Non trattandosi formalmente di un nuovo onere rispetto alla legislazione vigente come aggiornata a seguito della richiamata sentenza della Corte costituzionale, ma anzi di un miglioramento del tendenziale, il primo presupposto della costruzione contabile di cui al decreto-legge consisterebbe nel fatto che – almeno per il primo anno - le previsioni di crescita incorporate negli andamenti a legislazione vigente trovino conferma, nel senso che non si verifichi un peggioramento. Ciò significa che la prima nuova previsione legislativa, ossia l'assestamento del 2015, è chiamata a verificare la tenuta del quadro previsionale incorporato nelle previsioni (funzione, peraltro, tipica di tale strumento, ma che nella fattispecie svolge un ruolo particolare).

E' interessante ricordare che, nel parere delle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento sul decreto-legge, è stata sottolineata la necessità della conferma del quadro previsionale tendenziale, sicché, in mancanza, si sarebbero potute attivare le procedure correttive previste sempre dalla legge di contabilità, come ha confermato lo stesso Governo: ciò dal momento che, come notato in particolare dalla Camera dei Deputati, l'eventuale riduzione lineare delle spese rimodulabili – come clausola di salvaguardia provvisoria – avrebbe compresso ulteriormente le spese destinate al funzionamento della pubblica amministrazione, "con elevato rischio di formazione di debiti fuori bilancio".

E' utile altresì ricordare che, essendo stato presentato nel frattempo il disegno di legge di assestamento per il 2015, dalla relativa relazione, da un lato, si evinceva l'avvenuta registrazione contabile degli effetti del decreto in esame, ma, dall'altro, non appariva chiara la tenuta del quadro previsionale complessivo rispetto a quello stimato *ex ante* (in riferimento alla sistemazione degli effetti del decreto in esame): ciò anche se nel complesso si registrava un lieve miglioramento del saldo netto da

finanziare, per motivazioni però collegate, almeno sulla base della documentazione allegata, ad elementi di carattere gestionale.

Merita altresì di essere segnalato che all'epoca della presentazione del disegno di legge di assestamento – il cui *iter* di approvazione è ancora in corso - mancavano alcuni elementi importanti di valutazione complessiva del gettito, come ad esempio in tema di autoliquidazione, il che aveva indotto il Governo ad esprimere la riserva - nel corso dell'esame del decreto-legge qui in esame in seconda lettura - nel senso che, in caso di andamento insoddisfacente, si sarebbero attivate le procedure previste dal legge di contabilità, ossia, sostanzialmente, un aggiornamento degli obiettivi ovvero interventi correttivi.

Nel corso dell'esame del provvedimento di assestamento in prima lettura presso il Senato della Repubblica il Governo ha successivamente precisato che "il margine tendenziale di miglioramento dei conti pubblici è di un ammontare sufficiente ad assicurare la copertura degli effetti derivanti dalla rivalutazione delle pensioni conseguente la sentenza della corte Costituzionale. A riprova di ciò si osserva infatti che, anche tenuto conto degli oneri connessi alla rivalutazione delle pensioni, il saldo netto da finanziare assestato risulta migliorato rispetto a quello indicato nella legge di bilancio di 1,3 miliardi di euro".

Da ultimo, va segnalato che dalla citata Nota di aggiornamento si evince la conferma dell'indebitamento netto stimato per il 2015, a conferma dunque del quadro di finanza pubblica che funge da sostegno degli effetti del decreto-legge in esame.

Nella sistematica dell'inquadramento di tali effetti, quale si può evincere dal decreto-legge, assume pertanto una valenza cruciale il riferimento alle previsioni in essere. Al riguardo, non si può non osservare che si tratta pur sempre di quadro che, seppur verificato ed approvato, tuttavia non sempre può presentare un grado certezza *ex ante* identico a quello di effetti finanziari rigidi, sia pur calibrati per migliorare "tendenziali" in via di peggioramento. Ciò che rende meno solido, in una valutazione *ex ante*, il quadro del provvedimento nei suoi contorni finanziari è peraltro l'assenza di una clausola di salvaguardia, che, pur in un contesto di adeguamento dell'onere al margine disponibile, comunque rimane un passaggio indispensabile – sempre *ex ante* -

per ovviare ad un eventuale, futuro indebolimento del quadro macroeconomico che funge da supporto a tale margine disponibile.

Il riferimento alle previsioni in quanto elementi esogeni, almeno nella fattispecie, evidenzia un affievolimento del principio dell'autosufficienza finanziaria della singola legge, come insito nel sistema tradizionale, riconfermato con il nuovo comma terzo dell'art. 81 Cost.: ciò a vantaggio di una visione in cui acquistano rilevanza elementi dinamici, tali da assumere diversi parametri di riferimento, di carattere esterno rispetto al dato normativo.

Per certi versi, da un punto di vista puramente metodologico, sembrerebbe riacquistare significato, in linea generale, un'impostazione della sistemazione degli effetti finanziari simile a quella percorsa prima della riforma di cui alla legge di contabilità n. 468 del 1978, nel senso di far riferimento, cioè, a variabili attinenti all'evoluzione del quadro macroeconomico e dunque ad elementi esterni rispetto al dato normativo. Ciò pur tenendo conto delle profonde modifiche di fondo delle tecniche e delle regole di gestione della finanza pubblica da allora intervenute.

Non può che essere ribadito, comunque, che cruciale sembra essere, in ogni caso, un costante ricorso, in forme attente e scrupolose, all'istituto della clausola di salvaguardia, la cui *ratio* consiste proprio nel far fronte ad un indebolimento del quadro che funge da sostegno ad effetti finanziari oggetto di intervento legislativo ad elevata rigidità di onere. Ciò tanto più se dovesse trovare conferma una tecnica di sistemazione degli effetti finanziari di leggi dipendente da parametri esterni.

Nella fattispecie di cui al decreto-legge, il rinvio, per gli anni successivi al primo, alle future previsioni di bilancio, sembrerebbe acquisire un significato che sarà chiarito con le decisioni che, nel dettaglio, saranno adottate nella prossima sessione di bilancio per il 2016. Per intanto merita di essere sottolineato che la citata Nota di aggiornamento, nell'illustrare, come riportato, gli effetti per sottosettore di alcuni provvedimenti legislativi del quadrimestre in precedenza elencati, ribadisce che l'onere sul sottosettore "enti di previdenza" di cui al provvedimento qui in esame, in riferimento dunque alla rivalutazione dei trattamenti pensionistici, "risulta parzialmente compensato dal miglioramento dell'indebitamento netto delle

Amministrazioni centrali e delle amministrazioni locali (limitatamente agli anni 2016, 2017 e 2018)".

Quanto, invece, al riferimento, per finalità di copertura per il 2015, ai saldi programmatici approvati, si ricorda che, in occasione del decreto-legge n. 95 del 2012, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, era stato già rilevato, nella relativa Relazione quadrimestrale, per la parte concernente gli interventi a favore del Monte dei Paschi di Siena, che "va vista con perplessità la tecnica di anticipazione dello spazio di copertura negli obiettivi programmatici (in peggioramento), il che viene in qualche modo ad alterare il meccanismo di fondo delle modalità di assolvimento del relativo obbligo (per come si sono evolute negli ultimi decenni), che consistono - sia nel testo vigente della Costituzione sia in quello novellato (che andrà in vigore nel 2014) in riferimento all'obbligo di copertura - nel non peggiorare le previsioni tendenziali costruite sul criterio della legislazione vigente. Ciò a prescindere dalle modalità con cui viene reperita la singola copertura finanziaria".

Un ulteriore elemento metodologico da sottolineare *de iure condendo*, sollecitato dalla conformazione contabile del decreto-legge e che è stato parimenti proposto come oggetto di riflessione nell'audizione citata del 30 giugno u.s., riguarda la necessità di disporre, nella documentazione a corredo, dell'impatto delle singole misure sulle varie regole di finanza pubblica, ossia in riferimento non solo all'indebitamento netto nella doppia versione sia nominale che strutturale, ma anche al debito (l'impatto sul quale è correlato alla cassa) e alla spesa (l'impatto sulla quale è correlata alla competenza). Ciò è richiesto non solo come utile informazione ai fini dell'inquadramento degli effetti dei provvedimenti finanziariamente rilevanti all'interno del percorso in atto di finanza pubblica, ma anche per la connessione – più volte ribadita – tra obbligo di copertura (e quindi valutazione degli effetti finanziari) ed obiettivi di merito così come fissati dagli articoli 81 e 97 Cost..

Per quanto concerne il Capo II, che consta di numerosi articoli, come prima rilevato, almeno in riferimento agli articoli 2-5, viene utilizzata la tecnica dell'incremento di autorizzazioni di spesa già in essere, il che esclude (in linea generale) problematicità sotto il profilo della quantificazione degli oneri, così come per le

coperture finanziarie, per le quali si utilizzano autorizzazioni di spesa a legislazione vigente.

Merita una segnalazione l'art. 5 (modificato peraltro in sede di esame parlamentare), grazie al quale, in sostanza, si porta all'unità, senza recupero in sede di prima applicazione, il coefficiente di rivalutazione del montante contributivo (commi 1 e 1-*bis*). Il comma 2 provvede alla valutazione dei relativi oneri, con una dinamica crescente fino al 2019 e decrescente negli anni successivi, nonché alle relative coperture, che vanno dall'utilizzo delle maggiori entrate connesse agli oneri stessi all'utilizzo di autorizzazioni già in essere e, infine, al ricorso al fondo speciale. In merito, vanno svolte alcune osservazioni.

Anzitutto, è da segnalare la duplice particolarità di una sorta di "autocopertura" mediante le maggiori entrate da effetti indiretti, ancorché automatici, e dell'uso del fondo speciale a copertura di oneri che si appalesano come permanenti (ancorché di scarsa portata), fenomeno, quest'ultimo, valutato negativamente da ultimo nel corso della citata audizione della Corte. Si rileva inoltre che la Relazione tecnica sembra non affrontare l'esigenza di una delucidazione di dettaglio dei motivi sottostanti le quantificazioni prospettate, soprattutto in ordine ai flussi di pensionamento considerati (nel documento si fa riferimento a quelli "attesi") e in qualche modo ai montanti pensionistici.

Da ultimo, si osserva che l'esiguità dell'onere sembra avere come presupposto, come esplicitato peraltro nei pareri delle due Commissioni bilancio in Parlamento, che "le valutazioni ufficiali, sia nazionali che internazionali, concernenti gli scenari macroeconomici di medio e lungo termine dell'economia italiana non evidenziano il rischio che si ripeta l'eventualità di un coefficiente inferiore a 1 nei prossimi anni", attesa la correlazione tra il tasso annuo di capitalizzazione del montante contributivo e la variazione del prodotto interno lordo: prudenzialmente sarebbe stata opportuna, dunque, una clausola di salvaguardia, oltretutto, a fronte di oneri solo "valutati", coerentemente alla relativa natura non discrezionale. Il tema, comunque, può essere visto anche come parte rilevante della politica previdenziale in generale.

Per certi versi, sia pure per importi inferiori, anche per l'art. 5, qui in esame, si ripropone dunque il problema rilevato per l'art. 1 circa il riferimento, per la

valutazione delle dinamiche degli oneri e delle coperture, ad elementi di carattere macroeconomico: anche in questo caso, dunque, come per l'art. 1, l'apposizione di una clausola di salvaguardia avrebbe risposto ad esigenze di prudenza, particolarmente pressanti in una materia, come quella pensionistica, che coinvolge quantità finanziarie di notevole entità.

Per quanto concerne l'art. 6, in tema di oneri che si determinano per l'ampliamento dei trattamenti pensionistici che vengono erogati al 1° giorno di ogni mese e che vengono coperti sia con minori commissioni erogate a banche e Poste Italiane sia con la riduzione delle spese dell'INPS finanziate con la indisponibilità - che viene rideterminata – delle entrate per interessi attivi derivanti dalla concessione di prestazioni creditizie, si osserva che dalla Relazione tecnica sembrerebbe desumersi l'automaticità della riduzione di tali spese dell'istituto di previdenza: ciò non ha escluso però l'introduzione, nel corso dell'*iter* di conversione, di una clausola di salvaguardia, in base alla quale in via amministrativa si possono rideterminare gli obiettivi di risparmio in misura da assicurare la copertura di eventuali maggiori oneri.

Legge 9 luglio 2015, n. 114, "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2014"

Il provvedimento costituisce il consueto adempimento della legge n. 234 del 2012 (legge di delegazione europea), ai fini del recepimento periodico della normativa comunitaria. Con tale legge si è deciso infatti di rendere più snello lo strumento del disegno di legge comunitaria, volto a garantire un recepimento in tempi brevi della normativa europea, provvedendo a definirne uno sdoppiamento in due separati strumenti, di cui uno (legge di delegazione europea) volto all'adeguamento all'ordinamento comunitario, e il secondo (legge europea) inteso a raggruppare e contenere le disposizioni modificative o abrogative delle norme interne oggetto di procedure di infrazione ovvero di sentenze della Corte di giustizia. Per l'anno in corso i due provvedimenti corrispondono, rispettivamente, alla legge. n. 114, qui in esame, e alla legge n. 115, di seguito esaminata.

Il provvedimento in epigrafe riguarda svariate materie, raggruppate negli allegati richiamati dall'art. 1. Per alcune di tali deleghe sono poi previsti principi e criteri direttivi *ad hoc* in singoli articoli.

Dal punto di vista finanziario, come di consueto e come ribadito peraltro dalla Relazione tecnica aggiornata, il provvedimento è strutturato come tale da non presentare oneri diretti (ad eccezione dell'art. 18, comma 1, lettera a)). Ciò per una serie di motivazioni, che vanno dal fatto che la gran parte degli interventi delle pubbliche amministrazioni sono effettuate a parità di risorse, al fatto che in molti casi, invece, si tratta di attività i cui costi vengono posti dall'ordinamento a carico dei soggetti fruitori (secondo quanto riferito dalla Relazione tecnica). Rimane ferma la riserva di cui all'art. 1, secondo cui, stante l'impossibilità di determinare in molti casi gli oneri *ex ante*, sarà possibile solo con i successivi decreti legislativi individuarne eventualmente la dimensione, fermo rimanendo che l'entrata in vigore delle necessarie norme di copertura avverrà prima di quella delle disposizioni onerose, se non sia stato possibile farvi fronte con i fondi in essere per l'attuazione delle politiche comunitarie.

Quasi tutti gli articoli del provvedimento presentano una clausola d'invarianza, con la specificazione, all'art. 1, di portata generale, di una struttura a tre livelli delle coperture eventualmente occorrenti: si provvede, anzitutto, nei limiti delle risorse in essere, in secondo luogo a carico dell'apposito fondo per l'attuazione delle politiche comunitarie e, in terzo luogo, previa compensazione da reperirsi con i decreti legislativi (unitamente agli oneri), a condizione che essi entrino in vigore prima.

Per i suddetti motivi non è stato presentato l'apposito allegato riepilogativo degli effetti della singola norma per ciascun anno del triennio e per i tre saldi.

Per quanto concerne singole disposizioni, si segnala in particolare l'art. 9, che prevede una serie di attività a carico della CONSOB, con copertura a carico dei vigilati.

Più complessa si presenta la disposizione di cui all'art. 14, sempre per gli aspetti contabili, in materia di valutazione dell'impatto ambientale. La Relazione tecnica aggiornata sviluppa, infatti, un duplice discorso al riguardo, facendo riferimento al potenziamento delle attività in essere da parte delle pubbliche amministrazioni, le cui coperture deriverebbero sia dalle sanzioni, anch'esse modificate, sia dai finanziamenti

che di volta in volta si renderanno effettivamente disponibili. Il disposto normativo sembra meno vincolante e preciso sotto questo aspetto, per cui si tratterà di curare una predisposizione dei decreti legislativi tale da garantire comunque l'allineamento per esercizio tra oneri a carico delle pubbliche amministrazioni e relative coperture finanziarie, evitando altresì che l'implementazione degli obblighi in materia non richieda nel tempo un ammontare di risorse crescenti a livello previsionale, nel qual caso la copertura della delega si risolverebbe in un aggravio di bilancio.

Ciò vale in particolare per il potenziamento delle attività finalizzate alla tutela e alla protezione sanitaria della popolazione in caso di incidenti o calamità naturali, la cui obbligatorietà sembra stridere con la generica affermazione della Relazione tecnica aggiornata, secondo cui "tale potenziamento sarà svolto esclusivamente con le eventuali risorse che si renderanno effettivamente disponibili con l'applicazione delle sanzioni". La norma prevede peraltro l'assenza di oneri aggiuntivi.

Da segnalare altresì sono gli articoli 16 e 18, in materia, rispettivamente, di protezione dei lavoratori dai campi elettromagnetici ed attuazione di alcune decisioni quadro: in entrambi i casi si fa rinvio ai decreti legislativi in ordine ad una circostanziata definizione degli aspetti finanziari, il che, per l'art. 18, si verifica solo per alcune attività, mentre, per altre, è prevista una quantificazione dell'onere, con relativa copertura finanziaria a valere sulle risorse del fondo speciale (è il caso della creazione di squadre investigative comuni).

Legge 29 luglio 2015, n. 115, "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2014"

Si tratta dell'altro provvedimento annuale volto a recepire la normativa comunitaria, sulla base dell'assetto ordinamentale sinteticamente riportato in riferimento alla precedente legge n. 114.

Per sua natura il provvedimento qui in esame disciplina svariati settori e consta di 30 articoli suddivisi in dodici capi, che vanno dalla libera circolazione delle merci (I) alla libera circolazione di persone, servizi e capitali (II), dalla giustizia e sicurezza (III)

ai trasporti (IV), dalla fiscalità, dogane ed aiuti di Stato (V) al lavoro e politica sociale (VI), dalla salute pubblica e sicurezza alimentare (VII) all'ambiente (VIII), dall'energia (IX) alla protezione civile (X), insieme ad altre disposizioni (XI) e alle disposizioni finali (XII).

Risultano essere state presentate le prescritte Relazioni tecniche, anche "di passaggio" per tener conto degli emendamenti approvati nel corso della prima lettura presso la Camera dei Deputati, mentre non risulta essere stato presentato l'allegato riepilogativo degli effetti, tenuto conto della conformazione contabile della legge.

Da quest'ultimo punto di vista, infatti, è presente una generale clausola d'invarianza, di cui all'art. 30, ad eccezione delle due sole norme che comportano esplicitamente oneri (artt. 18 e 28). Il provvedimento, peraltro, presenta clausole d'invarianza particolari, in alcuni casi richiamate dalla Relazione tecnica aggiornata.

Sussistono ciò nondimeno alcune disposizioni che vanno sottolineate per qualche problematicità sotto il profilo contabile. L'art. 5, per esempio, per certi versi va annoverato tra quelli i cui risvolti finanziari appaiono meno chiari.

La materia è quella dei costi amministrativi a carico dei fornitori di servizi di comunicazioni elettroniche. Sebbene in sede parlamentare, ai fini di un parere complessivamente non ostativo sul provvedimento, sia stato indicato il presupposto per cui la rimodulazione delle tariffe non deve comportare perdite di gettito, tuttavia merita una segnalazione la Relazione tecnica aggiornata sul punto. Essa fa presente infatti che, mentre la formulazione iniziale della norma intendeva garantire il gettito atteso e non verificatosi rispetto al 2013, con gli emendamenti approvati "non è più possibile ascrivere l'incremento di gettito di un milione di euro stimato con riguardo alla versione [...] originariamente proposta dal Governo", anche se "si ritiene ragionevolmente che le modifiche [...] attualmente previste comporteranno maggiori entrate, rispetto al gettito ritraibile attualmente, in base alla legislazione vigente".

Va menzionato poi l'art. 18, in quanto esso è tra le disposizioni onerose, come già rilevato, e concerne la delicata materia del cumulo delle prestazioni pensionistiche per quanti abbiano svolto attività lavorativa anche per organizzazioni internazionali. L'onere che ne deriva presenta un importo iniziale di 340 mila euro, per incrementarsi fino a 4 milioni a decorrere dal 2026, con copertura sul fondo speciale di parte corrente

(l'onere è permanente). E' prevista una clausola di salvaguardia, essendo l'onere solo valutato (attesa la natura della fattispecie regolata), clausola che consiste nella riduzione del Fondo nazionale per le politiche sociali ed eventualmente del Fondo sociale per occupazione e formazione. E' previsto altresì un comma (10) che destina al Fondo per interventi strutturali di politica economica (FISPE) l'esubero della copertura rispetto all'onere: infatti, la clausola di copertura, a fronte di un onere gradatamente crescente, sin dal secondo anno utilizza risorse pari all'onere a regime, facendo rifluire l'esubero al FISPE, come riportato.

Si tratta di una configurazione normativa e contabile abbastanza inconsueta: a parte una copertura per quasi un decuplo dell'onere in riferimento al 2017, più chiaro sarebbe stato mantenere l'allineamento tra l'onere e la copertura della norma, da un lato, e, dall'altro, prevedere il rifinanziamento del FISPE utilizzando la copertura a valere sul fondo speciale. Va sottolineato che ancora una volta, come già stigmatizzato dalla Corte (e nonostante si tratti di importi di livello non elevato), si ascrivono coperture di oneri correnti permanenti al fondo speciale, la cui proiezione negli anni futuri, in presenza di stringenti vincoli di bilancio, non può essere ritenuta di profilo coerente, dal punto di vista quantitativo, con un onere di natura permanente.

In riferimento all'altra norma onerosa, ossia l'art. 28, volto a creare un fondo per l'attuazione delle normative comunitarie, la copertura è prevista solo per il primo anno a valere sulle disponibilità *ad hoc* in virtù dell'apposita legge n. 183 del 1987, mentre per gli anni a venire – ed anche in questo caso in via permanente – essa insiste sulle disponibilità del fondo speciale.

Legge 4 agosto 2015, n. 117, "Conversione in legge del decreto-legge 8 luglio 2015, n. 99, recante disposizioni urgenti per la partecipazione di personale militare all'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale denominata EUNAVFOR MED"

La misura d'urgenza è intesa ad autorizzare una spesa pari a 26 milioni di euro per la partecipazione di personale militare all'operazione della UE chiamata EUNAVFOR. La relativa copertura insiste sia sulla riduzione del fondo di riserva per

il finanziamento delle Missioni internazionali di pace, sia nell'utilizzo delle somme relative ai rimborsi corrisposti dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, quale corrispettivo di prestazioni rese dalle Forze armate italiane nell'ambito delle operazioni internazionali di pace. Da questo punto di vista non si pongono pertanto questioni.

Va segnalato comunque che vengono riproposte, ormai con costante regolarità, norme su cui sono state già sollevate perplessità. Si tratta di una serie di deroghe, per lo più, a divieti in vigore o comunque di normative particolari, riguardanti: 1) il compenso "forfettario" di impiego e la retribuzione per lavoro straordinario; 2) la possibilità, sempre da parte del personale impiegato nelle missioni, di utilizzare a titolo gratuito le utenze telefoniche di servizio, ma solo se non risultano disponibili sul posto adeguate utenze telefoniche per uso privato, fatte salve le priorità correlate alle esigenze operative, e 3) la particolare disciplina a favore del personale militare impiegato in missioni internazionali in materia di partecipazione ai concorsi interni banditi dall'Amministrazione.

Deroghe sono poi statuite anche in materia contabile, laddove si prevede la possibilità di attivazione, per le esigenze connesse con le missioni internazionali e in circostanze di necessità e urgenza, delle procedure d'urgenza previste dalla normativa vigente per l'acquisizione di forniture e servizi, nonché di acquisizione in "economia" di lavori, servizi e forniture per esigenze di revisione generale di mezzi da combattimento e da trasporto, di esecuzione di opere infrastrutturali aggiuntive e integrative, di trasporto del personale e di spedizione di materiali e mezzi, di acquisizione di apparati di comunicazione e per la difesa nucleare, biologica e chimica, materiali d'armamento, equipaggiamenti, materiali informatici, mezzi e materiali sanitari. Ciò avviene entro il limite complessivo di 50 milioni di euro annui a valere sulle risorse finanziarie stanziate per le missioni internazionali (comma 1). E' prevista l'effettuazione delle spese per i compensi per lavoro straordinario, reso nell'ambito di attività operative o di addestramento propedeutiche all'impiego del personale nelle missioni internazionali, in deroga al limite quantitativo previsto.

Si tratta di deroghe che andrebbero non solo valutate per i relativi effetti finanziari, ma che possono ingenerare perplessità sotto il profilo della trasparenza in

tema di gestione delle risorse pubbliche. Il caso più evidente è costituito dalle predette deroghe per l'acquisizione di forniture e servizi e in "economia" dei lavori, pur in presenza di fattispecie che dovrebbero aver assunto una certa regolarità e programmabilità, il che consentirebbe il rispetto delle procedure normali.

Legge 7 agosto 2015, n. 124, "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"

La legge consta prevalentemente di deleghe per la riforma della pubblica amministrazione e si compone di quattro capi, di cui il primo dedicato alle semplificazioni amministrative, il secondo all'organizzazione, il terzo al personale ed il quarto alle semplificazioni normative, ivi inclusa la norma finale di copertura (art. 23).

Si sono avute tre letture parlamentari, che hanno notevolmente modificato il testo originario. Risultano peraltro presentate le prescritte Relazioni tecniche, aggiornate per tener conto delle varie fasi dell'*iter* approvativo. Presumibilmente in ragione della struttura finanziaria della legge, non è stato prodotto il consueto allegato di riepilogo dell'effetto di ogni norma sui vari saldi per ciascun anno del triennio. Infatti, l'architettura del provvedimento, dal punto di vista contabile, appare abbastanza semplificata, pur affrontando - la normativa - un arco di materie estremamente variegato: tranne che in riferimento a due norme, peraltro di portata finanziaria esigua, la norma finale di copertura (art. 23) fissa una generale clausola d'invarianza in ordine all'esercizio delle deleghe e all'attuazione della legge, nell'intesa, normata al comma 2, che saranno i decreti legislativi a dar conto anche dei profili finanziari connessi all'implementazione del provvedimento e alla dimostrazione di coperture adeguate agli eventuali oneri. Viene altresì ribadito, al comma 3, che, in caso di mancata compensazione dei singoli decreti al proprio interno, gli effetti in termini di copertura dovranno entrare in vigore contestualmente o precedentemente rispetto agli oneri. Peraltro, il provvedimento è disseminato di clausole d'invarianza

particolari per singoli articoli, commi e periodi, dal valore rafforzativo, dunque, rispetto a quella generale.

Si ricorda che sui vari testi elaborati nel corso dell'*iter* parlamentare sono state tenute due audizioni da parte della Corte: nell'ottobre 2014, presso la Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica e, nel giugno 2015, presso la omologa Commissione della Camera dei Deputati.

Come d'uso nel caso di provvedimenti complessi ed articolati sotto forma di delega con vincolo d'invarianza d'oneri, si può ritenere che in effetti, almeno *ex ante* all'atto della configurazione dei singoli princìpi e criteri direttivi, appare estremamente improbabile riuscire a prevedere i relativi effetti finanziari. La soluzione di rinviare il problema ai decreti legislativi appare dunque ragionevole, tenuto altresì conto dei vincoli finanziari successivi già descritti.

Ciò nondimeno sembra opportuno sottolineare qualche caso in cui appare poco sostenibile, almeno *ex ante*, assumere l'attuazione di singole normative senza dover sostenere oneri, fermo rimanendo il meccanismo normativo già descritto circa il rinvio alla sede successiva dei decreti legislativi per il reperimento delle eventuali coperture finanziarie.

E' il caso, ad esempio, dell'art. 1, comma 1, lettera q), in riferimento alla completa digitalizzazione dei pagamenti alle pubbliche amministrazioni, ovvero dell'art. 7, comma 1, lettera b), in tema di previsione di misure organizzative, anche ai fini della valutazione dei risultati, per la pubblicazione nel sito istituzionale dell'ente di appartenenza di una serie particolareggiata di informazioni in materia di appalti, tempi medi di attesa per prestazioni sanitarie, tempo medio di pagamenti relativi agli acquisti di beni e servizi e quant'altro, nell'ambito dell'attività di prevenzione della corruzione. La stessa lettera h) del medesimo comma va sottolineata da questo punto di vista, dal momento che essa prevede, tra l'altro, l'unificazione o l'interconnessione delle banche dati delle amministrazioni centrali e periferiche per i casi ipotizzati dalla norma stessa.

In tema di riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato, di cui all'art. 8, come evidenziato anche in sede parlamentare, vanno ricordate le norme relative

all'assorbimento del Corpo forestale dello Stato (comma 1, lettera a), numero 5), ed in materia di Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco (di cui al successivo n. 4), nonché le disposizioni che prevedono l'istituzione di una nuova agenzia (lettera d) e l'unificazione delle procedure doganali e amministrative in materia di porti, cui la Relazione tecnica annette effetti di risparmio (lettera f).

Sempre sotto il profilo dell'importanza di un'attenta calibratura degli effetti finanziari si ricorda che, nella richiamata audizione del giugno scorso, la Corte aveva messo in luce la particolarità dell'art. 11, riguardante la dirigenza pubblica, e in particolare del comma 1, lettera b), numero 4, in materia di segretari comunali. Notava infatti, la Corte, la difficoltà di ipotizzare la neutralità finanziaria di una disposizione che fa obbligo agli enti locali di nominare comunque un dirigente apicale con compiti di attuazione dell'indirizzo politico, tenuto conto che "oltre il 57 per cento dei comuni... è privo sia di dirigenti, che di segretario comunale, trattandosi di enti che, se con popolazione inferiore ai 500 abitanti, hanno una media di soli tre dipendenti".

Andrebbe altresì ricordata anche la successiva lettera i), per la parte in cui prevede la possibilità, per i dirigenti collocati in disponibilità, di formulare istanza di ricollocazione in qualità di funzionario nei ruoli delle pubbliche amministrazioni, in deroga al codice civile. Particolarmente delicata è anche la successiva lettera n), in tema di ristrutturazione della retribuzione, la cui non onerosità viene dichiarata dalla Relazione tecnica in ragione del vincolo delle risorse, vincolo cui dovrà necessariamente conformarsi l'attuazione della norma.

Da quest'ultimo profilo delicata è altresì la norma di cui all'art. 17, comma 1, lettera h), che attribuisce all'ARAN, con le risorse attualmente disponibili e sempre senza nuovi o maggiori oneri, una serie di compiti relativi all'attuazione delle deleghe in esame, tra i quali, ad esempio, il supporto tecnico alle amministrazioni nelle funzioni di misurazione e di valutazione delle *performance*. Si segnala altresì la successiva lettera p), in base alla quale si dovrebbero compensare gli oneri per l'anticipo di assunzioni con i minori oneri retributivi per i pensionandi.

Va comunque ricordato in linea generale che, almeno sulla base della ratio di numerose norme e delle valutazioni espresse nelle Relazioni tecniche, per una serie di disposizioni viene certificata la neutralità finanziaria e da numerose altre vengono attesi risparmi, la cui aspettativa appare ragionevole, anche se è difficile procedere a quantificazioni *ex ante* per le ragioni esposte. Vale la pena comunque di osservare che sarà particolarmente importante la calibrazione "a valle" degli aspetti finanziari complessivi e particolareggiati delle singole norme, per evitare soprattutto il pericolo - non infrequente soprattutto per provvedimenti di struttura – che il rispetto della clausola d'invarianza si risolva nell'applicazione parziale (ovvero nella disapplicazione) di parti della normativa stessa oppure che il vincolo delle risorse a legislazione vigente non si risolva, in sostanza, nella necessità di stanziamenti in aumento negli anni a venire a livello previsionale, proprio per supportare finanziariamente la progressiva applicazione delle norme. E' utile ricordare comunque che il Governo, nel corso della terza (ed ultima) lettura presso il Senato della Repubblica, ha fatto presente che "il limite del provvedimento in esame consiste nel contenere numerose disposizioni che prevedono risparmi senza tuttavia quantificarli".

Come anticipato, sussistono poi due norme che consistono in autorizzazioni di spese con autonoma copertura: si tratta degli articoli 8, comma 3 (in materia di istituzione del numero unico europeo) e 14, comma 5 (in materia di realizzazione degli asili nido presso caserme in via di dismissione), per entrambi i quali non risultano note, sulla base delle Relazioni tecniche, le determinanti per la quantificazione delle risorse assegnate, ancorché costruite come limite di spesa. Le relative coperture insistono, nel primo caso, nel ricorso al fondo speciale e, nel secondo caso, nell'utilizzo del Fondo per lo sviluppo e la coesione, a fronte di una spesa qualificata come permanente e da rimodulare nell'ambito dell'apposita tabella della legge di stabilità.

Legge 6 agosto 2015, n. 125 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di enti territoriali"

Il provvedimento d'urgenza riguarda una serie di materie, tra cui soprattutto quelle relative alla finanza locale e alla sanità. Sono presenti poi disposizioni che concernono settori eterogenei, come le emergenze, la tutela del patrimonio e le assunzioni per determinate finalità. Complessivamente la legge consta di 18 articoli.

Nella legge di conversione è disposta l'abrogazione di due decreti-legge, rispettivamente, nn. 85, in materia di garanzia della continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio, e 92, in materia di rifiuti ed autorizzazione integrata ambientale, il cui contenuto è in gran parte rifluito nel provvedimento in esame, il che contribuisce all'eterogeneità dello stesso.

Il testo iniziale del decreto legge è risultato notevolmente integrato durante l'esame parlamentare in prima lettura presso il Senato della Repubblica, al termine del quale è stata apposta la questione di fiducia. Sono state prodotte le consuete Relazioni tecniche, aggiornate con le integrazioni apportate al testo, ed è stato altresì prodotto l'apposito allegato riepilogativo degli effetti, da cui si desume la neutralità del provvedimento ai fini dei saldi.

Il provvedimento non presenta un impatto quantitativo di rilievo (ad eccezione del comparto della sanità), in quanto si tratta di disposizioni la cui operatività è comunque assunta all'interno delle risorse in essere a legislazione vigente ovvero è destinata a svolgersi nei limiti quantitativi delle politiche di comparto, sulla base dell'impostazione delle Relazioni tecniche. Sulla base del quadro di sintesi fornito dalla citata Nota di aggiornamento, l'effetto netto è pari ad un miglioramento dell'indebitamento di 22 milioni nel 2015, destinato quasi ad azzerarsi negli anni successivi, con coperture che si sostanziano in larghissima parte in minori spese a fronte di oneri che parimenti consistono quasi del tutto in maggiori spese.

Ciò nondimeno tenuto conto dei profili di competenza della presente Relazione, si possono evidenziare taluni aspetti problematici. Del resto, come evidenzia la predetta Nota di aggiornamento, il provvedimento intende consentire "maggiori spese