

di investimento, interventi volti al miglioramento dell'offerta di servizi e alla cura del territorio per talune realtà locali caratterizzate da esigenze straordinarie".



Viene in evidenza anzitutto il primo blocco di disposizioni che concerne la materia dei bilanci degli enti territoriali. Al riguardo, come già anticipato, va rilevato un insieme di disposizioni che comportano un diverso utilizzo delle risorse acquisite o da acquisire sulla base del decreto-legge n. 35 del 2013, la cui copertura era stata disposta mediante emissione di debito pubblico in quanto la finalità del pagamento dei debiti commerciali nei confronti delle imprese era ritenuta, in sintesi, un "fattore rilevante" che, ai sensi della normativa eurounitaria, avrebbe consentito nell'immediato un allontanamento dal percorso di rientro in materia di obiettivi di finanza pubblica, in vista di una ripresa nel medio periodo.

Sotto questo profilo rilevano numerosi articoli del provvedimento qui in esame, alcuni dei quali recano la copertura dei minori interessi attivi per lo Stato. L'art. 2, comma 6, consente di utilizzare la quota accantonata delle anticipazioni di liquidità di cui al menzionato decreto-legge n. 35 del 2013 per il relativo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione. L'art. 6 consente ai comuni commissariati di utilizzare per il pagamento degli interessi moratori le medesime disponibilità (in conto residui) di cui al menzionato decreto-legge n. 35. L'art. 7, comma 9-*sexiesdecies*, prevede un contributo a valere sulle somme riassegnate ai sensi del successivo art. 8 per le descritte finalità relative agli interessi moratori utilizzando i residui delle autorizzazioni di cui al decreto-legge n. 35. Altri commi del medesimo art. 8 destinano a varie finalità tali ultime autorizzazioni di spesa, così come gli articoli 8-*bis* e 9, il cui comma 3 in particolare è stato finalizzato "a consentire agli enti locali di utilizzare gli spazi ceduti dalle Regioni anche per altre finalità, oltre che per il pagamento dei debiti commerciali di parte capitale maturati alla data del 31 dicembre 2014", come recita la Relazione tecnica aggiornata.

Si tratta di un complesso di decisioni che andrebbe valutato da almeno tre punti di vista. Anzitutto, viene in rilievo il profilo della coerenza delle nuove finalità rispetto a quelle originarie (per le quali, proprio in virtù della loro natura, era stato giustificato il fatto di ricorrere a coperture a debito). In secondo luogo, va valutato l'eventuale scorrimento tra esercizi della contrazione del debito autorizzato e, da ultimo,

andrebbero esplicitati gli effetti delle nuove finalità sui saldi di contabilità nazionale dal momento che il decreto-legge n. 35 non impattava sull'indebitamento netto (nella parte corrente) proprio in quanto si trattava di far fronte ad obblighi assunti negli esercizi precedenti.

Peraltro, già si sono verificati casi di utilizzo per finalità sopravvenute delle risorse di cui al decreto-legge n. 35 e le precedenti Relazioni trimestrali hanno sottolineato la delicatezza e la problematicità del profilo della coerenza o meno delle nuove finalità rispetto a quelle originarie.

Merita di essere ricordato che la materia, sia pur in riferimento all'ambito regionale, è stata oggetto della recente sentenza n. 181 della Corte costituzionale, alle cui motivazioni si può far qui rinvio, attesa la parziale sovrapposizione degli argomenti, e che è stata richiamata nel precedente paragrafo 1.3, relativo alla giurisprudenza costituzionale.

Altri temi di carattere metodologico quali emergono dal provvedimento riguardano la materia delle sanzioni e delle assunzioni.

Sotto il primo profilo si segnalano disposizioni, contenute ad esempio negli articoli 1 e 4, che, nel ridurre la sanzioni, non comportano problemi di finanza pubblica, sulla base della Relazione tecnica aggiornata, in quanto si tratta di entrate che non vengono computate *ex ante* proprio per l'aleatorietà del loro verificarsi. D'altra parte, intervenendo le disposizioni ad esercizio concluso, ciò non può costituire incentivo per un allentamento dell'osservanza del vincolo.

Per quanto riguarda poi le assunzioni consentite in varie disposizioni, i mancati effetti sui saldi, almeno per la quota afferente agli enti territoriali, traggono giustificazione in vario modo, sulla base della Relazione tecnica aggiornata. Si fa infatti riferimento, in linea generale, ai vincoli derivanti dal patto di stabilità interno e comunque alla sostenibilità finanziaria a regime della spesa, come accade, per esempio, per il trasferimento del personale provinciale in comando (art. 4, comma 2) e per le assunzioni per la gestione dei servizi educativi e scolastici (art. 4, comma 2-bis), ovvero all'equilibrio di parte corrente nel periodo dei contratti (come è il caso ad esempio dell'art. 1, comma 7).

Meno chiari risultano i risvolti finanziari dell'art. 5, che prevede il ~~trasferimento dei~~ ~~Corpi di polizia provinciale nei ruoli simili degli enti locali.~~ Infatti, la ~~Relazione~~ ~~tecnica fa presente che ciò "avviene nei limiti della relativa dotazione organica e della~~ programmazione triennale dei fabbisogni di personale, garantendo comunque il rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio di riferimento e la sostenibilità di bilancio. Pertanto, dalla disposizione in esame non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, atteso che la spesa di personale resta a carico degli Enti locali che provvedono ad una rimodulazione della spesa complessiva, nell'ambito del rispetto del patto di stabilità interno".

Pur trattandosi di 2.700 unità di personale nel complesso, il riferimento alle modulazioni di spesa che dovrebbero consentire il rispetto del patto di stabilità appare, nelle presenti condizioni della finanza locale, insufficiente. Lo stesso può essere rilevato per il successivo art. 6, comma 7, che autorizza gli enti locali ad assumere (per la finalità del recupero della legalità) senza che ciò comporti oneri in virtù della "corrispondente riduzione di altre spese correnti", come recitano la Relazione tecnica e la norma stessa.

Trova conferma da tali disposizioni un progressivo spostamento - come già peraltro rilevato in questa sede in ordine al problema del controllo nel tempo dell'andamento dell'onere per assunzioni nel pubblico impiego - dall'ottica della valutazione degli effetti della singola disposizione alla tenuta del quadro finanziario complessivo del settore. Il che finisce per avere delle ripercussioni, anche a livello istituzionale, di notevole rilievo.

Una tale tendenza è ulteriormente ribadita, sempre in materia di assunzioni, con gli articoli 16, comma 1-*quinqies*, e soprattutto 16-*ter*, rispettivamente, in tema di trasferimento di personale provinciale presso il ministero dei beni e attività culturali e assunzioni di forze di polizia. In entrambi i casi la Relazione tecnica fa riferimento, per la valutazione degli aspetti finanziari, alle facoltà assunzionali in essere, con la differenza che, nel primo caso, si utilizzano possibilità di assorbimento già previste dal primo anno, mentre, nel secondo, si anticipano facoltà in essere negli anni successivi, con la conseguenza, in questa seconda fattispecie, della necessità di copertura degli oneri legati agli anticipi.

Per tutte le fattispecie menzionate, dunque, si è in presenza di un riferimento alle ipotesi sussunte nei “tendenziali” per verificare se dalla singola norma discendono oneri e quindi la relativa necessità di copertura. E’ dunque essenziale, come la Corte ha richiesto più volte, che le ipotesi contenute nei “tendenziali” siano le più esaustive e circostanziate possibili, almeno in riferimento ai grandi aggregati, per quanto riguarda non solo le rimodulazioni, come prevede la legge “rinforzata” n. 243 in riferimento alla futura legge di bilancio unificata per la sezione corrispondente al bilancio a legislazione vigente, ma anche le componenti di dettaglio dell’ammontare complessivo.

E’ altresì essenziale che siano le stesse Relazioni tecniche relative ai singoli provvedimenti legislativi anche non di sessione a diffondersi in maniera più particolareggiata su tali ipotesi, per suffragare l’asserita assenza di oneri (ovvero le relative quantificazioni) in riferimento a singole disposizioni successive alla costruzione dei “tendenziali”.

Per certi versi si ripropone quanto già osservato nel recente passato circa il legame tra obbligo di copertura ed obiettivi di merito sussunti nel nuovo testo della Costituzione, con la conseguenza - come già osservato in riferimento al decreto legge n. 65 (in materia pensionistica) prima esaminato - del possibile stemperarsi, in qualche modo, dell’obbligo di copertura legato alla singola fattispecie normativa, destinata a confluire nella gestione e nella tenuta dei saldi sia tendenziali che programmatici previamente delineati. Ma è proprio questa tendenza a rendere maggiormente evidente la necessità di un deciso arricchimento dell’apparato documentativo relativo alla composizione dei saldi.

Un altro gruppo di norme che merita di essere sottolineato riguarda gli articoli 1-bis e 1-quater, in materia, rispettivamente, di mancata rilevanza nel 2015 per alcune Regioni degli impegni per investimenti diretti e per i contributi in conto capitale ai fini del saldo di competenza (per la prima norma) e di reimputazione nel 2015, sempre da parte delle Regioni, di spese per investimenti coperte con debiti autorizzati ma non contratti (per la seconda norma). La Relazione tecnica non appare sufficientemente esaustiva per quanto concerne gli aspetti di finanza pubblica implicati dalle due norme, limitandosi, essa, ad escludere la sussistenza di profili di onerosità. In realtà,

sarebbe stato opportuno un supplemento di informazione per escludere un eventuale traslazione sul 2015 di effetti imputati ad esercizi precedenti nonché, come messo in luce dal Servizio bilancio della Camera dei Deputati, la possibilità di utilizzare per spese correnti gli spazi finanziari destinati a spese di conto capitale.

Per quanto concerne poi singole norme più rilevanti, si segnalano anzitutto gli artt. 5-bis (che proroga l'impiego di personale militare in attività di controllo del territorio, la cui copertura viene posta a carico del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso) e 7, comma 2 (per il quale sarebbe stato opportuno escludere, nella Relazione tecnica, effetti negativi sugli obiettivi di debito nel momento in cui con la norma si "consente agli enti territoriali per l'anno 2015 di poter utilizzare le risorse derivanti da operazioni di rinegoziazione di mutui nonché dal riacquisto dei titoli obbligazionari senza vincoli di destinazione").

Si segnala poi il blocco di norme (artt. 9 e seguenti) che realizza la manovra in materia sanitaria, per il quale si fa qui rinvio a valutazioni più generali riguardanti la politica di settore: sul punto va peraltro rammentato che comunque, come attesta la predetta Nota di aggiornamento, si tratta delle "modalità attuative per assicurare il contenimento della spesa sanitaria, già scontato nei tendenziali di spesa e necessario a garantire il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica".

Per gli oneri di conto capitale di cui all'art. 10 (disposizioni urgenti in materia di Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente e di carta d'identità elettronica) si utilizzano a copertura anche disponibilità in conto residui. Da menzionare altresì l'art. 14, che dilaziona di tre mesi (dal 30 giugno al 30 settembre) la possibilità di attivare la clausola di salvaguardia già prevista dalla legge di stabilità per il 2015 in caso di mancata autorizzazione comunitaria per le norme relative al cd. "reverse charge" e "split payment", per un valore 1,7 miliardi di euro. La Relazione tecnica si limita a registrare il diverso termine ed a confermare l'importo da recuperare, attraverso un incremento delle accise: si osserva al riguardo che, a prescindere da considerazioni circa l'elasticità dei consumi al variare del carico fiscale nel settore (non irrilevanti, peraltro, ai fini della sostenibilità dell'obiettivo della norma), il dimezzamento del termine di recupero (per il 2015) delle risorse potrebbe rendere più difficile il raggiungimento della finalità.

Si tratta comunque di materia che sarà affrontata nel corso della prossima sessione di bilancio: infatti, il Governo, dopo aver fatto presente, nel corso dell'esame del ddl. di assestamento del bilancio dello Stato per il 2015, di essere "fermamente determinato a non far scattare le clausole di salvaguardia", ha confermato, sia nella predetta Nota di aggiornamento sia nella Relazione al Parlamento presentata per la revisione degli obiettivi programmatici, la cancellazione degli aumenti di imposta connessi alle clausole di salvaguardia per il 2016.

Si segnala infine l'art. 16-*quater*, che proroga ed estende le procedure di stabilizzazione di alcune categorie di personale per taluni comuni della Calabria, senza oneri per la finanza pubblica in quanto, secondo la Relazione tecnica, "la spesa di personale resta a carico della Regione Calabria nei limiti delle disponibilità di bilancio, indicata in legge regionale, e assicurando la compatibilità dell'intervento con il raggiungimento dei propri obiettivi di finanza pubblica". E' da osservare che si sarebbe dovuto rappresentare più in dettaglio non solo l'entità e le componenti degli effetti finanziari, ma anche le modalità effettive con cui la Regione può assicurare le menzionate compatibilità.

Legge 6 agosto 2015, n. 132, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, recante misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria"

Si tratta di un provvedimento d'urgenza inteso a disciplinare una serie di settori in materia giudiziaria, che vanno dal concordato preventivo alla semplificazione dell'azione revocatoria, dalle procedure fallimentari all'esecuzione forzata, dall'ampliamento della deducibilità delle perdite ai fini Ires e Irap per le parti che siano avvalse nel 2015 delle procedure di negoziazione assistita e di arbitrato, all'organizzazione delle amministrazioni giudiziarie. Il provvedimento è stato notevolmente modificato ed integrato durante l'esame in prima lettura presso la Camera dei deputati, dove poi è stata apposta la questione di fiducia.

Il testo consta di cinque titoli e presenta una struttura finanziaria articolata, in base alla quale una serie di disposizioni onerose dei titoli (riguardanti, rispettivamente, interventi in materia di procedure concorsuali e di procedure esecutive) e del titolo IV (disposizioni in materia di giustizia) vengono coperte con quelle dell'ultimo titolo (recante disposizioni finanziarie, transitorie e finali), mentre il titolo III (disposizioni in materia fiscale) comporta maggiori entrate che vanno a confluire nel fondo per esigenze indifferibili che si manifestino durante la gestione, in essere presso il Ministero dell'economia e delle finanze. Alcune norme onerose del titolo IV menzionato recano, infine, una copertura autonoma, che consiste sia nel ricorso al fondo speciale sia nell'utilizzo dello stesso fondo richiamato dalla copertura generale di cui al titolo V.

Sono state presentate le prescritte Relazioni tecniche con i relativi aggiornamenti e l'apposito allegato riepilogativo degli effetti sui tre saldi delle singole norme: l'impatto netto è nullo in termini di contabilità finanziaria, mentre si registra un lieve avanzo per le altre contabilità. Dipendendo gli interventi e le relative coperture quasi del tutto dalle predette disposizioni di carattere fiscale (titolo III), gli effetti finanziari del decreto-legge si verificano sostanzialmente a partire dal 2016.

La Nota di aggiornamento ha presentato il consueto quadro complessivo dell'impatto, da cui trova conferma che in termini netti il saldo risulta migliorativo per l'indebitamento di 20 milioni per il 2015, destinati ad incrementarsi per raggiungere i 45 milioni nel 2019. Trova altresì conferma il descritto andamento temporale, nel senso che, mentre nel 2015 gli interventi ammontano a 29 milioni, a partire dal 2016 si hanno misure onerose pari a 3,3 miliardi, destinate ad incrementarsi fino a 6 miliardi nel 2018, per ridursi a 2,3 nel 2019.

Sul piano contabile gli oneri sono costruiti con la tecnica del tetto di spesa e si raggugliano, per la parte prevista dal titolo V, in 46 milioni per il 2015, destinati ad incrementarsi a 93,2 milioni a partire dal 2018. La copertura consiste nella riduzione del fondo per il recupero di efficienza del sistema giudiziario, istituito dalla legge di stabilità per il 2015. E' previsto altresì, secondo una tecnica che si sta diffondendo negli ultimi tempi, come nel caso della legge relativa all'istruzione, prima esaminata,

la possibilità di reinvestire le eventuali economie, purché nell'esercizio finanziario per le finalità previste dalla normativa in esame.

Per singoli aspetti più problematici, si segnala l'indeterminatezza dei profili finanziari del comma 1 dell'art. 14, lettera 0a), in materia di convenzioni per la fruibilità dei dati in materia di pignoramenti, da parte degli ufficiali giudiziari, essendo prevista una clausola d'invarianza. Per quanto concerne, in particolare, il richiamato Titolo III, si tratta di un intervento sulla disciplina fiscale delle svalutazioni e delle perdite su crediti degli enti creditizi e finanziari e delle imprese di assicurazione ai fini delle imposte dirette, di cui viene consentita la deducibilità in un unico esercizio (rispetto ai cinque anni previsti a legislazione vigente). Si prevede altresì una specifica disciplina transitoria ai fini delle imposte sui redditi e dell'IRAP.

3. Leggi di minore rilevanza finanziaria

Per quanto concerne i provvedimenti di minore portata finanziaria, la legge n. 49 (riguardante l'accordo con la Repubblica argentina per lo svolgimento dell'attività lavorativa da parte dei familiari conviventi del personale diplomatico) non presenta criticità, mentre la legge n. 50 (riguardante l'Accordo di collaborazione strategica con il Governo del Montenegro) si segnala per il fatto che, riferendosi la copertura dell'onere per il 2014 al correlato fondo speciale per il triennio 2014-2016, l'entrata in vigore della disposizione nel 2015 modifica il riferimento sostanziale della copertura al triennio 2015-2017, secondo quanto rilevato dal parere della Commissione bilancio della Camera dei Deputati (con l'assenso del Governo): la difformità tra tale interpretazione e la lettera del dispositivo non dovrebbe profilarsi come problematica ed appare peraltro aderente alla successione nel tempo anche dei meccanismi contabili, dal momento che nel 2015 – anno di entrata in vigore della legge – il fondo speciale 2014-2016 formalmente risulta sostituito dal fondo speciale 2015-2017 (naturalmente, occorre intendere sussistente l'onere per il 2014, ancorché tale da gravare sul 2015 in quanto “slittato” con la relativa copertura, come previsto dalla legge di contabilità).

Si tratta della stessa fattispecie riscontrabile per le leggi n. 62 (recante norme in materia di regime fiscale in relazione ai rapporti con il territorio di Taiwan, per la quale va peraltro notato che in riferimento alle numerose minori entrate, ancorché valutate in un importo modesto, sarebbe stato comunque opportuno prevedere una clausola di salvaguardia), n. 63 (riguardante la ratifica dell'Accordo con il Montenegro nella materia dell'assistenza giudiziaria nel campo penale ed in relazione alla quale sono previste adeguate clausole di salvaguardia) e n.64 (in materia di esecuzione del Trattato con la Repubblica popolare cinese in materia di reciproca assistenza giudiziaria ed il cui testo prevede una clausola di salvaguardia), nonché per le leggi nn.86 (riguardante l'istituzione del "Premio biennale di ricerca Giuseppe Di Vagno"), 89 (riguardante l'esecuzione del Trattato di estradizione con gli Stati uniti messicani, con previsione nel testo di una clausola di salvaguardia) e 90 (di esecuzione di un Accordo con gli Stati uniti messicani in materia di assistenza giudiziaria, sempre con previsione di una clausola di salvaguardia).

Una variante a tale schema è costituita dall'aggiornamento del dettato legislativo al 2015 per quanto concerne il riferimento al fondo speciale: ciò è accaduto con le leggi n.79 (di ratifica dell'Accordo con il Kazakhstan in merito al trasferimento delle persone condannate), 93 (di ratifica dell'Accordo con il Canada in materia di sicurezza sociale), 94 (riguardante l'Accordo con il Kazakhstan sulla cooperazione militare), 96 (riguardante l'Accordo con Hong Kong per evitare le doppie imposizioni), 97 (riguardante l'esecuzione dell'Accordo con il Giappone sulla sicurezza sociale e che comporta minori entrate contributive, la cui copertura è assistita da una clausola di salvaguardia che fa riferimento al Fondo nazionale per le politiche sociali) e 98 (in materia di esecuzione dell'Accordo con Israele sulla previdenza sociale, con clausola di salvaguardia analoga alla legge precedente).

Peraltro, si nota che la legge n. 57 (riguardante la ratifica della Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico) sembra presentare il medesimo problema interpretativo in ordine al fondo speciale di riferimento, ma di ciò non si ha menzione in sede parlamentare. Peraltro, in riferimento a tale legge sembrerebbe rimanere il problema di una definizione delle modalità con cui - in base all'art. 6 della Convenzione - si dovrebbe prevedere un sostegno finanziario per la ricerca

archeologica da parte dei poteri pubblici (punto i): la Relazione tecnica si sofferma, infatti, sul problema della cd. "archeologia preventiva" (punto ii), per il quale si rinvia alla legislazione in essere.

La legge n. 52, concernente disposizioni in materia di elezione della Camera dei Deputati, presenta profili di carattere finanziario di scarso rilievo: comunque, da un lato, si dovrebbe conseguire un risparmio, non quantificato dalla Relazione tecnica, per la concentrazione delle operazioni elettorali nella giornata di domenica, mentre, dall'altro, la possibilità del turno di ballottaggio potrebbe risultare onerosa. In materia comunque si ricorda che si tratta di spese classificate come obbligatorie (come statuito, peraltro, dalla sentenza n. 35 del 1981 della Corte costituzionale).

Non presenta profili finanziari la legge n. 55, in materia di scioglimento di cessazione degli effetti civili del matrimonio nonché di comunione di coniugi, mentre la legge n. 58, riguardante l'esecuzione degli Emendamenti alla Convenzione sulla protezione fisica dei materiali nucleari, prevede compiti già svolti a legislazione vigente, secondo quanto illustrato dalla Relazione tecnica. Non presentano profili finanziari la legge n. 59, di conversione del decreto-legge n. 27 del 17 marzo 2015, intesa a risolvere il problema della fissazione della data delle elezioni regionali tenutesi nel maggio scorso, nonché le leggi nn. 68 (in materia di reati ambientali) e 69 (riguardante i delitti contro la pubblica amministrazione).

La legge n. 95, riguardante l'esecuzione dell'Accordo con gli Stati Uniti d'America per migliorare la *compliance* fiscale internazionale, presenta una clausola di non onerosità, così come la legge n. 101, in materia di esecuzione della Convenzione in materia di responsabilità genitoriale e misure di protezione dei minori. Dalla legge n. 100, riguardante l'Accordo con le Isole Cayman sullo scambio di informazioni in materia fiscale, potrebbero derivare incrementi di gettito considerata la possibilità di emersione di basi imponibili attualmente sottratte alla tassazione, secondo quanto risulta dalle relazioni allegate al disegno di legge.

Non presentano profili problematici dal punto di vista finanziario le leggi nn. 110 (recante l'istituzione del "Giorno del dono") e 120 (riguardante la ratifica dell'Accordo commerciale tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da un lato, e le Repubbliche di Colombia e Perù, dall'altro).

Non presenta profili finanziari, poi, la legge n. 121, in materia di  codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione.

La legge n. 131, di ratifica della Convenzione per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate, presenta la particolarità della impossibilità – secondo quanto risulta dalla documentazione fornita dall’Amministrazione interessata – di addivenire ad una possibile quantificazione della spesa, sicché agli oneri si fa fronte, sulla base di quanto previsto nel parere della Commissione bilancio della Camera dei Deputati (con l’assenso del Governo), facendo ricorso al fondo di riserva per le spese obbligatorie.

Da segnalare, infine, la legge n. 134 (in materia di cura e abilitazione delle persone con disturbi dello spettro autistico e di assistenza alle famiglie), che prevede una serie di interventi che, sulla base delle dichiarazioni rese dal Governo, sarebbero già sostanzialmente previsti, sicché apparirebbe sostenibile per intanto la clausola di invarianza prevista all’art. 6: al riguardo, si può notare come saranno la dimensione del fenomeno e il grado di effettiva attuazione della legge a determinarne l’effetto finanziario, obiettivamente non preventivabile *ex ante*, sicché la clausola di invarianza può avere una sua ragionevolezza se si considera che l’intervento di cui alla legge fa parte della più ampia politica sanitaria quale sarà svolta nei prossimi anni.

4. Decreti legislativi

Dei numerosi decreti legislativi entrati in vigore si segnala l’ampio utilizzo della tecnica dell’invarianza di oneri, che appare sostenibile per quelli nn. 54 (in materia di scambio di informazioni tra le Autorità degli Stati membri dell’Unione Europea), 66 (in materia di agenzie di rating del credito), 67 (in materia di controllo dello stato di approdo), 71 (in tema di requisiti minimi di formazione della gente di mare), 72 (in tema di vigilanza sugli enti creditizi), 73 (in tema di norme sanitarie riguardanti alcuni animali), 74 (in tema di esercizio delle attività di assicurazione e riassicurazione) e 102 (circa il riutilizzo delle informazioni del settore pubblico).

Meritano una segnalazione i decreti legislativi n. 80 ed 81, rispettivamente, in tema di conciliazione delle esigenze di cura di vita e di lavoro (il primo) e di contratti

di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni (il secondo), entrambi parzialmente attuativi della legge delega n. 183 del 2014 (cd. *jobs act*).

In particolare, il d.lgs. n. 80 reca oneri limitati al 2015 e valutati in 104 milioni. E' stata presentata la Relazione tecnica, la quale non contiene l'apposito allegato con impatto per singola norma sui vari saldi, impatto che risulta nel complesso pari al 50 per cento in termini di contabilità nazionale rispetto a quella finanziaria.

Il testo recepisce una serie di condizioni espresse nei pareri parlamentari, ma non quella circa la struttura della clausola di salvaguardia, che è rimasta calibrata sull'intervento in via amministrativa (nel senso della rideterminazione degli interventi), mentre il Parlamento aveva chiesto la proposizione di un intervento di tipo legislativo. Rimane la considerazione secondo cui la limitazione al solo 2015 dell'onere rende alquanto problematico attivare la clausola di salvaguardia, quale che ne sia il contenuto, sì da poter conseguire gli effetti di aggiustamento entro il medesimo esercizio, anche se la soluzione di tipo amministrativo rende più gestibile l'evenienza.

Più in generale, premesso che la quantificazione degli oneri appare ispirata a principi di ragionevolezza, anche perché si tratta di normativa sperimentale e limitata al solo 2015, si segnala che l'assenza di onerosità degli articoli da 17 a 20, in tema di tutela della maternità per le lavoratrici libere professioniste, si basa – secondo quanto riferito dalla Relazione tecnica – sull'ipotesi di adeguamento da parte degli enti delle relative contribuzioni", anche se, "atteso il carattere sperimentale il relativo effetto indotto in termini di maggiori prestazioni per il Conto delle PA è comunque conteggiato nell'ambito dei criteri di prudenzialità assunti nelle valutazioni effettuate in ragione degli istituti che interagiscono con le norme in esame": va notato, al riguardo, che si tratta di un presupposto che in tanto può essere ritenuto ragionevole in quanto l'onere si prospetti presumibilmente di portata modesta.

Quanto alla copertura finanziaria, essa insiste sull'apposito fondo creato dalla legge di stabilità per il 2015 in ordine all'attuazione della legge delega citata. Da questo punto di vista si ripete un modello di copertura già utilizzato e che non crea problemi. Viene anche riproposto uno schema d'intervento in base al quale la proroga dei benefici per gli anni successivi al 2015 soggiace alla condizione dell'entrata in vigore di altri decreti legislativi attuativi (di copertura) della stessa legge delega n. 183, in

assenza della quale condizione si applica la normativa previgente: si versa così in un altro caso di una sorta di disapplicazione automatica della normativa onerosa, in assenza di copertura. Un modello di autocopertura si ha anche per lo stesso 2015 in riferimento alla menzionata clausola di salvaguardia di cui all'art. 27, laddove – come anticipato - è prevista la possibilità in via amministrativa di rideterminazione delle prestazioni onerose ove si verificano o siano in procinto di verificarsi disallineamenti tra oneri e coperture.

Da questo punto di vista andrebbe valutato con attenzione – soprattutto in prospettiva, in caso di proroga negli anni a venire della normativa e sotto il profilo della quantificazione degli oneri - il principio di base su cui si regge tutta la costruzione del provvedimento e che consiste nel fatto, come riportato dalla Relazione tecnica, che, “mentre nel settore privato dalle proposte di modifica della normativa conseguono maggiori oneri per le gestioni previdenziali, nel caso dei lavoratori dipendenti pubblici, sostituendosi la prevista indennità al trattamento retributivo, non ne deriverebbe, in generale, sul piano contabile, un maggior costo per la finanza pubblica, ma unicamente un incremento del costo del lavoro, tenuto conto della diminuzione della produttività fornita dai lavoratori tutelati. Pertanto l'assenza di oneri per le pubbliche amministrazioni deriva nel presupposto che le stesse amministrazioni interessate possano comunque sopperire alle esigenze connesse all'attività istituzionale attraverso l'impiego del personale in servizio e senza il ricorso a sostituzioni”. Al contrario, per il “comparto scuola, a differenza del restante pubblico impiego, l'assenza del personale dal servizio genera l'obbligo di sostituzioni con altro personale. Ciò non di meno, va osservato che tale peculiarità non comporta un aggravio di spesa nello specifico settore atteso che, anche per questo comparto, si conferma l'invarianza finanziaria del disposto normativo proposto”: a tale ultimo riguardo, va notato che questa conclusione presuppone l'effettiva attuazione della legge n.107, prima esaminata.

A parte il caso della scuola, il problema per il pubblico impiego è la sussistenza o meno – soprattutto in caso di proroga della normativa - della possibilità concreta negli anni a venire di quei recuperi di produttività che consentano di riassorbire i costi della normativa.

Problemi possono essere rilevati anche per il d.lgs. n. 81, già menzionato, che concerne la rilevante materia delle figure contrattuali privatistiche e il rapporto di contrattazione nazionale e aziendale. Gli oneri in termini di minori entrate contributive, da ricondurre agli articoli 2 e 54, in tema di incentivazione dei contratti subordinati a tempo indeterminato, presentano un andamento “campanulare” nel quinquennio 2015-2019 (per la temporaneità degli incentivi), con una dimensione iniziale di 16 milioni per il primo anno, un “picco” nel 2017 (67 milioni) e un’entità finale di 8 milioni nel 2019 (vengono forniti anche i corrispondenti effetti in termini di saldi di contabilità nazionale).

Le coperture insistono nella riduzione del fondo già citato, creato dalla legge di stabilità per il 2015 per far fronte all’attuazione della menzionata legge delega n. 183, nelle maggiori entrate conseguenti alle minori entrate (effetti indiretti) e infine nel Fondo sociale per l’occupazione. Trattandosi di oneri “valutati”, è prevista la clausola di salvaguardia, che, nonostante richieste parlamentari di segno diverso (secondo quanto già riportato in relazione al d.lgs. n. 80), consiste nel ricorso supplementare al medesimo fondo di cui alla legge di stabilità per il 2015, di cui vengono sterilizzati importi pari al 50 per cento dell’onere, nell’intesa che l’eventuale esubero venga riallocato nel Fondo sociale menzionato dopo essere stato contabilizzato in conto residui.

Anche in questo caso si può ribadire che l’entità degli oneri, almeno così come prospettata dalla Relazione tecnica e dalla norma di copertura, ha presumibilmente indotto alla scelta di far rimanere la clausola di salvaguardia all’interno della decisione amministrativa dell’utilizzo di disponibilità in essere. Intendendo – come sintetizza la Relazione tecnica - le disposizioni in questione “anticipare quota parte delle trasformazioni di rapporto di lavoro in lavoro subordinato a tempo indeterminato” (attesi gli incentivi per il solo 2015 così come previsti dalla legge di stabilità del 2014), rimane da valutare se proprio l’interagire di diversi fattori nella determinazione dei risvolti finanziari avrebbe reso consigliabile (eventualmente anche) un rinvio ad un’iniziativa legislativa di correzione. Vero è d’altra parte che tale possibilità può anche ritenersi implicita, nel momento in cui si decida di avvalersi degli strumenti della sessione di bilancio ovvero di provvedimenti legislativi ordinari, la cui

presentazione ed approvazione prescinde naturalmente dal fatto che ciò
previamente previsto.



Da sottolineare la irritualità di forme di autocopertura con effetti indiretti automatici come nel caso delle maggiori entrate (di carattere tributario) conseguenti ai maggiori oneri: per prudenza, simili forme di autocompensazione sono state ritenute attivabili per provvedimenti di sessione, in una fase cioè in cui si sta ricomponendo il quadro complessivo delle interrelazioni tra legislazione ordinaria e bilancio nel suo complesso.

Sotto il profilo della valutazione degli oneri, va sottolineata, infine, la differenza formale tra lo schema di decreto legislativo, in base alla cui struttura risultava dimensionata la Relazione tecnica, ed il testo finale del decreto legislativo, il che rende difficile ricostruire la corrispondenza tra oneri e relative disposizioni normative: gli oneri sono rimasti comunque identici tra le due prospettazioni. In linea generale, comunque, valgono le considerazioni già svolte, in tema di rilevanza dell'attività di monitoraggio, prevista dalla normativa, dell'impatto finanziario effettivo che si avrà nel corso del tempo, in riferimento a provvedimenti dal carattere presumibilmente non limitato da questo punto di vista.

Il decreto legislativo n. 105 (in materia di controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose) reca un articolo (30), che pone a carico delle tariffe da far corrispondere ai gestori una serie di oneri amministrativi: in presenza, comunque, di una clausola generale d'invarianza di oneri, sarebbe stato opportuno valutarne la sostenibilità per tutta una serie di interventi ed attività di pubbliche amministrazioni non richiamate dal citato art. 30, come per quanto riguarda, ad esempio, gli articoli 6 (riguardante alcune funzioni svolte dal Ministero dell'interno), 7 (relativo ad attività delle Regioni), 8 (relativo ai Comuni), 9 (in riferimento a taluni organi tecnici nazionali e regionali) e 27 (relativo alle ispezioni da effettuare).

Non presenta poi profili problematici il d.lgs. n. 111 (riguardante l'attuazione della direttiva eurounitaria in tema di perfezionamento ed estensione del sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas ad effetto serra), mentre il d.lgs. n. 112 (concernente la materia dell'istituzione di uno spazio finanziario europeo unico e in particolare le condizioni di esercizio dell'impresa ferroviaria) ribadisce in più

casi l'assenza di ripercussioni onerose sulla finanza pubblica: va segnalato ^{però sotto} questo aspetto, l'art. 17 (concernente i canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e dei servizi), che individua i relativi criteri nell'"esigenza di assicurare l'equilibrio economico" del gestore dell'infrastruttura. Come richiesto dal Parlamento, sarebbe stato opportuno prevedere esplicitamente anche la necessità di tener conto degli equilibri di finanza pubblica.

Non presenta problemi per i profili qui in considerazione il d.lgs. n. 122, riguardante la determinazione dei collegi della Camera dei Deputati, in attuazione della citata legge n. 52 (legge elettorale).

Per quanto concerne il d.lgs. n. 123, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alla messa a disposizione sul mercato di articoli pirotecnici, sono previste numerose norme che prevedono costi per le amministrazioni, coperti però dalle tariffe a carico dei privati. Va segnalato comunque l'art. 4, in base al quale le Regioni organizzano corsi di formazioni per i richiedenti le abilitazioni in materia, corsi i cui costi, in base a quanto dichiarato dal Governo in Parlamento e ribadito nelle pronunce di quest'ultimo, saranno a carico dei frequentatori secondo le tariffe che saranno fissate dalle Regioni medesime: al riguardo, si può rilevare che sarebbe stato opportuno che la normativa avesse reso esplicito (ovvero ribadito) questo presupposto.

Da segnalare invece il d.lgs. n. 127 (in tema di trasmissione telematica delle operazioni IVA in attuazione della legge delega n. 23 del 2014), la cui versione definitiva è diversa da quella iniziale (in quanto sono state accolte alcune proposte contenute nei pareri parlamentari) e che comporta oneri essenzialmente per l'aggiornamento, da parte dell'Amministrazione, in materia di *software* ed *hardware*, con una copertura a carico dell'apposito fondo della legge delega, al quale sono confluite risorse provenienti sia dal d.lgs. n. 175 del 2014 (in materia di semplificazione fiscale e dichiarazione dei redditi precompilata) sia dal d.lgs. n. 188 del 2014 (in materia di tassazione dei tabacchi).

Il Governo ha chiarito, nel corso dell'esame parlamentare, che i rimborsi in via prioritaria previsti in materia di IVA per quanti aderiscono al sistema (art. 3, comma 1, lettera c) non producono effetti di cassa, in quanto la disposizione "si limita