

contenute entro un certo limite massimo stabilito dalla legge, quelle di investimento finanziate con il gettito derivante dai proventi delle *royalties* petrolifere.

La Corte ha affermato che non può che essere la legge dello Stato ad identificare le spese delle Regioni che concorrono alla definizione del saldo rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità interno, in quanto esso coinvolge Regioni ed enti locali nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e dai vincoli che ne conseguono.

Le norme statali che disciplinano il patto, infatti, si riconnettono essenzialmente a tali vincoli e, secondo la costante giurisprudenza, «sono espressione della competenza legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 28 del 2013 e n. 155 del 2011). Non a caso, è stato poi lo stesso legislatore statale ad introdurre una nuova esenzione per una tipologia di spesa che inizialmente non figurava nell'elenco di cui al richiamato art. 32, comma 4.

Con la sentenza n. 153 la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1, 2, 3 e 4, del DL 2014, n. 66 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, nella parte in cui, imponendo alle Regioni di «adeguare i propri ordinamenti al nuovo limite retributivo di cui al comma 1 [del medesimo art. 13], ai sensi dell'articolo 1, comma 475, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, nel termine ivi previsto», secondo la prospettazione della Regione ricorrente si sarebbe posto in contrasto, tra gli altri, con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, ove anche ricondotto alla materia del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», avrebbe disposto la diretta limitazione di una singola voce di spesa, in contrasto con l'indicata norma costituzionale che circoscriverebbe l'esercizio della potestà legislativa statale alla fissazione di sole norme di principio.

La Corte ha ritenuto che la spesa per il personale costituisce un importante aggregato della spesa di parte corrente (sentenze n. 69 del 2011 e n. 169 del 2007), sicché disposizioni dirette al suo contenimento attraverso l'individuazione di limiti generali ad essa, anche con la fissazione di un tetto massimo al trattamento economico annuo onnicomprensivo del personale, costituiscono legittima espressione della

competenza legislativa riservata allo Stato dall'art. 117, terzo comma, Cost., di determinazione dei principi fondamentali nella materia del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

Con la sentenza n. 188 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme contenute nella legge n. 9 del 2013 della Regione Piemonte, nella parte in cui dette norme, in modo irragionevole e sproporzionato, riducono – senza alcun allegato piano di riorganizzazione e di riallocazione – le dotazioni finanziarie storiche per l'esercizio delle funzioni conferite alle Province dalla legge della Regione Piemonte n. 34 del 1998, pregiudicandone lo svolgimento, così violando gli artt. 3, 97 e 119 Cost..

Nell'accogliere la prospettazione del rimettente, la Corte, ha preliminarmente ricordato la propria giurisprudenza circa l'ammissibilità di questioni rivolte contro disposizioni di legge che, in sede di bilancio preventivo, determinano le risorse da assegnare alle varie missioni che l'ente territoriale deve fronteggiare, trattandosi, nel caso delle scelte di bilancio, di decisioni di natura politico-economica che, in ragione di questo carattere, sono costituzionalmente riservate alla determinazione dei governi e delle aule assembleari. Pur trattandosi di scelte, frutto di un'insindacabile discrezionalità politica (che implica salvaguardia della essenziale unitarietà e globalità del bilancio, sentenze n. 12 del 1987, n. 22 del 1968 e n. 1 del 1966, e riconoscimento dei principi di gradualità e di proporzionalità in ordine all'attuazione di valori costituzionali che importi rilevanti oneri a carico del bilancio statale, sentenze n. 33 del 1987, n. 173 e n. 12 del 1986, n. 349 del 1985 e n. 26 del 1980), non può tuttavia conseguire – ha affermato la Corte – che «la legge di approvazione del bilancio [...] o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale» (sentenza n. 260 del 1990).

Passando al merito, la Corte ha poi ricordato che alle Regioni non può essere assicurata «una garanzia quantitativa di entrate, cosicché il legislatore statale può sempre modificare, diminuire o persino sopprimere i tributi erariali, senza che ciò

comporti [automaticamente] una violazione dell'autonomia finanziaria regionale (sentenza n. 97 del 2013). Ciò vale a maggior ragione per le Province, che hanno un grado di autonomia inferiore alle autonomie speciali.



Tuttavia – ha precisato la Corte – le possibilità di ridimensionamento incontrano dei limiti, consistenti nel non “rendere impossibile” lo svolgimento delle funzioni attribuite ai diversi enti territoriali (sentenze n. 138 del 1999, n. 241 del 2012; si veda anche sentenza n. 82 del 2015, punto 9 del *Considerato in diritto*).

Ebbene, nel caso esaminato detti limiti – secondo la Corte – sono stati superati dalle norme impugnate sulla base della considerazione “che una riduzione del cinquanta per cento rispetto all’anno precedente e del sessantasette per cento rispetto al biennio anteriore, ad invarianza di funzioni e senza un progetto di riorganizzazione”, si pone in contrasto con i più elementari canoni della ragionevolezza. Difatti, ha rimarcato la Corte, per quel che riguarda più specificamente il contesto della pubblica amministrazione, ogni stanziamento di risorse deve essere accompagnato da scopi appropriati e proporzionati alla sua misura.

La Corte ha, altresì, ritenuto che le norme della legge della Regione Piemonte impugnate collidono anche con il principio di buon andamento di cui all’art. 97 Cost., che, nel caso in esame, costituisce uno sviluppo del principio di ragionevolezza di cui all’art. 3 Cost..

Il principio di buon andamento implica, da un lato, che le risorse stanziare siano idonee ad assicurare la copertura della spesa, a cominciare da quella relativa al personale dell’amministrazione (nella specie non garantita), e, dall’altro, che dette risorse siano spese proficuamente in relazione agli obiettivi (predeterminati e credibili e dunque) correttamente delineati già in sede di approvazione del bilancio di previsione.

Una dotazione finanziaria così radicalmente ridotta – ha aggiunto la Corte – non accompagnata da proposte di riorganizzazione dei servizi o da eventuale riallocazione delle funzioni a suo tempo trasferite, comporta dunque una lesione del principio in considerazione; ciò in ragione del fatto che a determinarla non è la riduzione delle risorse in sé, bensì la sua irragionevole percentuale, in assenza di correlate misure che

ne possano giustificare il dimensionamento attraverso il recupero di efficienza e una riallocazione di parte delle funzioni a suo tempo conferite.

La Corte ha altresì valorizzato il principio della programmazione degli obiettivi codificato nell'art. 7 della legge n. 196 del 2009, nel senso che le norme che producono effetti finanziari innovativi «a carico della [finanza delle regioni] e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite» (art. 19, comma 2, della legge n. 196 del 2009) devono essere corredate da particolare istruttoria per dimostrare la loro compatibilità con il complessivo equilibrio dei bilanci partecipanti al consolidato pubblico. Per questo motivo, ferma restando la discrezionalità del Legislatore nelle scelte allocative delle risorse, quando queste ultime producono rilevanti effetti innovativi nelle relazioni finanziarie tra enti territoriali e nel consolidato delle loro risultanze, esse non possono limitarsi alla mera indicazione dell'entità finanziaria non accompagnata da adeguata Relazione tecnica, come nel caso della impugnata posta di bilancio della Regione Piemonte.

- *Il blocco della contrattazione collettiva nazionale pubblica e riflessi finanziari*

Con la sentenza n. 178 la Corte – per i profili che qui interessano, e cioè quelli riguardanti l'asserita violazione, ad opera di talune disposizioni del DL n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010 (artt. 9, commi 1 e 17, primo periodo) e del DL n. 98 del 2011, convertito dalla legge n. 111 del 2011 (art. 16, comma 1), del parametro costituzionale di cui all'art. 36, primo comma, Cost., laddove l'accoglimento della prospettazione dei rimettenti avrebbe potuto comportare oneri finanziari (cd. sentenza di spesa) – ha ritenuto non fondata la questione secondo la quale la normativa impugnata, che determina per i lavoratori di cui all'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 una prolungata sospensione delle procedure negoziali e dell'ordinaria dinamica retributiva, si porrebbe in contrasto con i principi di eguaglianza, di tutela del lavoro e di proporzionalità della retribuzione al lavoro svolto

(mentre l'ha accolta in relazione al solo art. 39, primo comma, Cost., posto a tutela della libertà sindacale).

Quanto, in particolare, al contemperamento dei diritti, tutelati dagli artt. 36, primo comma, e 39, primo comma, Cost., con «l'interesse collettivo al contenimento della spesa pubblica», la Corte ha ricordato che esso deve essere adeguatamente ponderato «in un contesto di progressivo deterioramento degli equilibri della finanza pubblica» (sentenza n. 361 del 1996, punto 3) del *Considerato in diritto*.

Si tratta di misure oggi più stringenti, in seguito all'introduzione nella Carta fondamentale dell'obbligo di pareggio di bilancio (art. 81, primo comma, Cost. come sostituito dall'art. 1 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale»).

In particolare, quanto all'assetto normativo delineato dall'art. 9 del DL n. 78 del 2010, la Corte ha richiamato la propria giurisprudenza (sentenze n. 219 del 2014 e n. 310 del 2013), secondo la quale le prospettive necessariamente pluriennali del ciclo di bilancio non consentono analogie con situazioni risalenti in cui le manovre economiche si ponevano obiettivi temporalmente delimitati. A tale riguardo, la Corte ha valorizzato «[l]a recente riforma dell'art. 81 Cost., a cui ha dato attuazione la legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), con l'introduzione, tra l'altro, di regole sulla spesa, e dell'art. 97, primo comma, Cost., rispettivamente ad opera degli artt. 1 e 2 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), ma ancor prima il nuovo primo comma dell'art. 119 Cost.» (sentenza n. 310 del 2013, punto 13.4. del *Considerato in diritto*).

Anche la direttiva 8 novembre 2011, n. 2011/85/UE (Direttiva del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri) corrobora la necessità di considerare le politiche di bilancio in una dimensione pluriennale, puntualizzando che «la maggior parte delle misure finanziarie hanno implicazioni sul bilancio che vanno oltre il ciclo di bilancio annuale» e che «[u]na prospettiva annuale non costituisce pertanto una base adeguata per politiche di bilancio solide» (*considerando n. 20*).

Alla stregua di tali rilievi, la Corte ha riconosciuto la ragionevolezza di un sistema di misure dotate di una proiezione strutturale, che esclude in radice ogni possibilità di recupero delle procedure negoziali per il periodo di riferimento (sentenza n. 189 del 2012, punto 4.1. del *Considerato in diritto*).

Il carattere generale delle misure varate dal DL n. 78 del 2010, inserite in un disegno organico improntato a una dimensione programmatica, scandita su un periodo triennale, risponde, secondo la Corte costituzionale, all'esigenza di governare una voce rilevante della spesa pubblica, che aveva registrato una crescita incontrollata, sopravanzando l'incremento delle retribuzioni del settore privato.

Sono state dunque disattese le censure di violazione degli artt. 36, primo comma, e 39, primo comma, Cost., in quanto il sacrificio del diritto alla retribuzione commisurata al lavoro svolto e del diritto di accedere alla contrattazione collettiva non è, nel quadro ora delineato, né irragionevole né sproporzionato.

La Corte ha anche ribadito che l'emergenza economica, pur potendo giustificare la stasi della contrattazione collettiva, non può avvalorare un irragionevole protrarsi del "blocco" delle retribuzioni. Si finirebbe, in tal modo, per oscurare il criterio di proporzionalità della retribuzione, riferito alla quantità e alla qualità del lavoro svolto (sentenza n. 124 del 1991, punto 6. del *Considerato in diritto*).

In ogni caso, ha rilevato la Corte, le disposizioni censurate hanno cessato di operare a decorrere dal 1° gennaio 2015.

La legge di stabilità per il 2015 non ne ha prorogato l'efficacia, in quanto ha dettato disposizioni che riguardano unicamente l'estensione fino al 31 dicembre 2015 del "blocco" della contrattazione economica (art. 1, comma 254, della legge n. 190 del 2014) ed escludono gli incrementi dell'indennità di vacanza contrattuale (art. 1, comma 255, della medesima legge n. 190 del 2014). Emerge dunque con chiarezza l'orizzonte delimitato entro cui si collocano le misure restrittive citate.

Tra i fattori rilevanti, da valutare in un arco temporale più ampio, si deve annoverare, in secondo luogo, la pregressa dinamica delle retribuzioni nel lavoro pubblico, che, attestandosi su valori più elevati di quelli riscontrati in altri settori, ha poi richiesto misure di contenimento della spesa pubblica.

A questo riguardo, ha osservato la Corte, il rimettente non ha offerto una dimostrazione puntuale del «macroscopico ed irragionevole scostamento» che, secondo la giurisprudenza della Corte (sentenza n. 126 del 2000, punto 5. del *Considerato in diritto*), in difetto di un principio cogente di costante allineamento delle retribuzioni, denota il contrasto della legge con il precetto dell'art. 36, primo comma, Cost..

Nel caso di specie, pertanto, alla stregua di una valutazione necessariamente proiettata su un periodo più ampio e del carattere non decisivo degli elementi addotti a fondamento delle censure, secondo la Corte, non risulta essere stato dimostrato l'irragionevole sacrificio del principio di proporzionalità della retribuzione.

## 2. Le singole leggi

**Legge 2 luglio 2015, n. 91, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 maggio 2015, n. 51, recante disposizioni urgenti in materia di rilancio dei settori agricoli in crisi, di sostegno alle imprese agricole colpite da eventi di carattere eccezionale e di razionalizzazione delle strutture ministeriali"**

Il provvedimento d'urgenza intende affrontare una serie di esigenze riguardanti il settore dell'agricoltura e che vanno dalle rateizzazioni per l'importo del prelievo su taluni tipi di latte (art. 1) al superamento del regime delle quote latte (art. 2), dal riordino delle relazioni contrattuali nel settore lattiero caseario (art. 3) al recupero del potenziale produttivo del settore olivicolo-oleario (art. 4), dall'accesso al fondo di solidarietà nazionale per le imprese agricole che hanno subito danni (art. 5) alla razionalizzazione di alcune strutture del dicastero interessato (art. 6) e, infine, alla previsione di norme per la trasparenza nelle relazioni contrattuali nelle filiere agricole (art. 6-bis).

Sono state prodotte le consuete Relazioni tecniche, anche tenuto conto degli aggiornamenti a seguito delle modifiche intervenute in Parlamento, durante la prima lettura presso la Camera dei deputati. Non risulta prodotto l'apposito allegato che riepiloga l'effetto delle singole disposizioni sui tre saldi del triennio.

Dal punto di vista metodologico, gli oneri sono costruiti con la tecnica del limite di spesa, trattandosi in gran parte di rifinanziamenti ovvero di incrementi di finanziamenti in essere. Le coperture consistono nel riferimento all'apposito fondo per l'attuazione delle politiche comunitarie (di cui alla legge n. 183 del 1987), per l'art.1, ovvero a fondi in essere sulla base della legge di stabilità per il 2015, per l'art. 4, ovvero alle disponibilità create a seguito del riaccertamento dei residui di cui al decreto-legge n. 66 del 2014 (per gli art. 4 e 5), nonché, infine, al fondo speciale (art. 5).

Il quadro delle coperture ripropone dunque modalità consuete. Per l'utilizzo delle disponibilità *ex* decreto-legge n. 66 si è già avuto modo di far presente – nelle precedenti Relazioni quadrimestrali - l'avvenuta conoscenza delle risorse recuperate e riassegnate, ciò che ha consentito di superare le perplessità iniziali circa l'utilizzo di tale tipo di compensazione per la scarsa comprensibilità dei confini finanziari dell'operazione complessiva di riassegnazione alla spesa. Vengono peraltro utilizzate somme di conto capitale, il che appare in linea con la natura degli interventi. Va comunque confermato il rilievo circa l'utilizzo di stanziamenti destinati agli enti territoriali.

Sussistono anche clausole di neutralità per una serie di norme, come per i citati articoli 2, 6 e 6-bis, all'interno di un quadro complessivo che si prospetta *ex ante* improntato a ragionevolezza. Per quanto concerne in particolare l'art. 6, in tema di soppressione della gestione di cui al Commissario *ad acta* per l'attività della soppressa Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno (AGENSUD) e relativo trasferimento al ministero, la Relazione tecnica aggiornata chiarisce che l'assenza di oneri è da ricondurre alla duplice circostanza per cui “il personale che attualmente presta servizio per la soppressa AGENSUD è composto da personale di ruolo del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e da personale comandato dagli enti vigilati dallo stesso Ministero”, il quale ultimo “tornerà ai rispettivi enti di provenienza, senza alcuna variazione nella posizione giuridica ed economica”, per cui “la riassegnazione non comporta oneri per la finanza pubblica”.



**Legge 13 luglio 2015, n. 107, "Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti"**



Si tratta di un complesso provvedimento che intende disciplinare l'autonomia delle istituzioni scolastiche ed è composto di un unico articolo, che a sua volta consta di 212 commi: tale ultima circostanza è dovuta all'*iter* parlamentare di approvazione, che ha registrato la presentazione di un maxiemendamento su cui è stata apposta la fiducia, riproponendo i problemi già segnalati in passato in analoghe circostanze in ordine alla difficile comprensibilità di un testo legislativo caratterizzato da una tale struttura.

In estrema sintesi, le finalità della legge riguardano: l'introduzione di una programmazione triennale dell'offerta formativa, l'istituzione dell'organico dell'autonomia, l'attribuzione al dirigente scolastico di una serie di poteri, l'avvio di un piano straordinario di assunzioni di docenti e di mobilità, la previsione di norme riguardanti l'edilizia scolastica e agevolazioni fiscali per erogazioni liberali a favore del sistema d'istruzione. Da ultimo sono previste norme di delega, concernenti, tra l'altro, l'insegnamento della scuola secondaria, l'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, l'istruzione professionale, la definizione dei livelli essenziali del diritto allo studio e le modalità di svolgimento degli esami di Stato.

Durante l'*iter* parlamentare sono state fornite le prescritte Relazioni tecniche aggiornate per i vari passaggi e che includono il prospetto degli oneri suddiviso – come di consueto – per saldi in riferimento ai vari esercizi. L'impatto netto è nullo per il primo anno e lievemente positivo per gli altri esercizi del triennio, come frutto di minori spese superiori alle minori entrate. Sussistono differenze d'impatto sui tre saldi, essenzialmente per la consueta contabilizzazione degli effetti indotti, che non vengono registrati in riferimento al saldo netto da finanziare.

In linea generale, producono oneri le norme riguardanti la valorizzazione dell'offerta formativa, le agevolazioni fiscali e il piano assunzionale. Le coperture finanziarie derivano dall'utilizzo dell'apposito fondo di cui alla legge di stabilità per il 2015 e di fondi già iscritti in bilancio, come quelli per interventi strutturali di politica economica e per il funzionamento delle istituzioni scolastiche. Dal consueto prospetto

di sintesi presentato dalla citata Nota di aggiornamento si desume che l'ammontare lordo degli interventi (e delle coperture finanziarie) si ragguaglia a quasi 1,5 miliardi per il primo anno, destinati poi sostanzialmente a triplicarsi per ciascun anno a partire dal 2016. La struttura finanziaria della legge sconta rilevanti effetti fiscali indotti, derivando gli interventi in gran parte dalle assunzioni.

Per il profilo relativo alla costruzione degli oneri, a prescindere dalla parte della legge che si configura sotto forma di delega al Governo (co. 180-185), tutti gli altri commi (o gruppi di commi) assemblabili per materie omogenee risultano strutturati essenzialmente - almeno per le disposizioni di maggior impatto finanziario - con la tecnica del limite di spesa (come si evince dalle disposizioni finanziarie): ciò alla luce dell'esplicito richiamo alla copertura da parte del comma 4, che circoscrive il perimetro finanziario dell'oggetto e della finalità della legge richiamando le risorse di copertura nonché le risorse disponibili, considerata dunque la legislazione vigente. Analogo richiamo viene previsto dalle Relazioni tecniche.

Come già anticipato, la tecnica del tetto di spesa andrebbe valutata alla stregua della sua coerenza con la legge di contabilità, la cui *ratio*, anche tenuto conto della relativa interpretazione nel corso del tempo, tenderebbe ad escludere un ricorso ad essa in presenza di oneri essenzialmente non rimodulabili come quelli di cui si tratta, tenuto conto che da un punto di vista sistematico appare ragionevole imporre un tetto a quelle tipologie di spesa che, per la loro flessibilità, possono effettivamente essere gestite nel limite quantitativo imposto dalla legge, anche nel corso del tempo.

In realtà, negli ultimi anni si è registrato il ricorso a tale tecnica in materia di politiche relative all'impiego pubblico e agli interventi di carattere sociale, laddove si è assistito ad un cambiamento di ottica nel senso di sostituire l'approccio riferito al numero delle persone coinvolte con quello delle dimensioni finanziarie complessive dei vari interventi: è il caso, ad esempio, delle politiche in materia di copertura del *turn-over*, a proposito delle quali si è fatto riferimento ai risparmi ottenibili per effetto delle cessazioni registrate, più che al relativo numero, oppure agli interventi effettuati per risolvere il problema dei cd. "esodati", laddove la materia è stata regolata progressivamente assumendo prioritariamente il vincolo delle risorse disponibili. Tale approccio è riscontrabile a proposito del blocco di norme finanziariamente più

rilevante della legge qui in esame, quello riferito al piano delle assunzioni alla fissazione della nuova dotazione organica complessiva di personale docente delle istituzioni scolastiche statali di cui al comma 201.

La problematica si incrocia - *de jure condendo* - con quella dell'evoluzione della stessa contabilità di Stato nel senso di regolare i vari interventi con tecniche *top-down* di fissazione di tetti di spesa non solo per i vari comparti amministrativi, ma anche per singole aree d'intervento. Probabilmente, a livello metodologico, esiste una connessione, in prospettiva, anche con l'evoluzione della stessa legge di bilancio - in base alla nuova struttura dell'art. 81 Cost. - verso l'acquisizione di una natura sostanziale, in virtù della quale gli stanziamenti potrebbero assumere la funzione di limite di spesa, come già indicato dalla Corte nella citata audizione del 30 giugno u.s. presso le Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento in riferimento alle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio. Vanno in questa direzione anche i presumibili sviluppi in attuazione delle deleghe in materia di ristrutturazione del bilancio dello Stato di cui agli artt. 40 e 42 della legge di contabilità n. 196 del 2009.

Va ribadito comunque che, in materia di oneri inderogabili (come per esempio per quanto concerne le assunzioni nel pubblico impiego), le quantità finanziarie messe a disposizione non possono svolgere - dal punto di vista giuridico - la funzione di limite di spesa, ma rappresentano un indicatore delle dimensioni finanziarie del fenomeno: appare pertanto essenziale una relativa quantificazione che risulti la più affidabile possibile, minimizzando in tal modo il rischio della necessità di far fronte ad oneri aggiuntivi (connessi non solo al costo vivo, ma anche a fenomeni "indiretti", come le ricostruzioni di carriera ed altro).

Sempre dal punto di vista della costruzione contabile della legge, ad un'altra parte di interventi, per lo più di carattere operativo, si fa fronte con il consueto rinvio alle clausole di neutralità o d'invarianza. In alcuni casi ciò appare ragionevole, considerato il rapporto esistente tra le attività già svolte e quelle nuove. In altri casi, appare meno ragionevole la mancata previsione di risorse *ad hoc*: può essere il caso ad esempio dei commi 35-36 (in tema di alternanza scuola-lavoro), 44 (in tema di concorso per la realizzazione di percorsi di istruzione e formazione professionale), 70 (in tema di

costituzione di reti tra istituzioni scolastiche) e 142 (in materia di progetti sperimentali per la realizzazione di un servizio di assistenza). Da segnalare il ricorso a tale tecnica anche in riferimento alle deleghe presenti nel testo, a proposito delle quali appare problematico, tenuto conto degli interventi ipotizzati, procedere alla relativa attuazione “attraverso una diversa allocazione delle ordinarie risorse umane, finanziarie e strumentali allo stato in dotazione alle medesime amministrazioni”, come recita il comma 185 (salvo – come prevede la norma - il previsto percorso di reperimento di coperture di oneri che dovessero palesarsi).

Quanto a specifiche materie, sempre dal punto di vista finanziario si segnala il blocco di norme riguardante le agevolazioni fiscali (co. 145-152), a sua volta ripartito in due ambiti: i commi 145-150 riguardano il cd. “*school bonus*”, mentre i restanti due commi (151-152) riguardano la detraibilità delle spese sostenute per la frequenza scolastica. Per quanto concerne il primo ambito di norme, ai fini della quantificazione dell’onere - pur essendosi, la Relazione tecnica, diffusa al riguardo - il *trend* nel quinquennio delle erogazioni è, come già segnalato dal Servizio bilancio del Senato della Repubblica, per certe fattispecie in crescita e in altri casi variabile, il che induce a ritenere non del tutto affidabile la previsione di minor gettito, espressa, infatti, in termini di valutazione, cui viene poi commisurata la copertura. Analoghi problemi, da questo punto di vista, sembrano presentare le restanti norme sulla detraibilità, distinte a loro volta in una parte relativa alle scuole dell’infanzia e del primo ciclo e una parte, aggiunta dalla Camera dei Deputati durante l’esame in prima lettura, relativa all’istruzione superiore.

Può osservarsi che, per il primo ambito, la Relazione tecnica indica che non vi è bisogno di copertura in quanto i relativi effetti sarebbero già scontati in riferimento al decreto-legge n. 7 del 2007, riguardante numerose materie, compresa la valorizzazione dell’istruzione tecnico-professionale. Per il secondo ambito, invece, in riferimento all’apposito emendamento, che recava autonoma copertura, confluita poi in quella generale di cui al comma 204, non risultano disponibili le determinanti della valutazione degli oneri.

Per il complesso delle norme in esame, relative ad agevolazioni fiscali, trattandosi di oneri valutati e non fissati come tetti di spesa, sarebbe stato dunque

doveroso indicare una clausola di salvaguardia, come osservato nel parere della Commissione bilancio del Senato della Repubblica.

Circa i profili di copertura, già riportati nel loro complesso, va rimarcato come positivo il fatto che, pur essendo costruita - la legge - sulla base del criterio dell'autorizzazione di spesa, viene previsto un comitato per il monitoraggio dei costi nell'intesa che, come previsto dal comma 207, se dovesse emergere un maggior onere, verranno adottate misure correttive *ad hoc*, con iniziativa legislativa del Ministro dell'economia e delle finanze. Al riguardo, si può notare che, se è vero, da un lato, che la tecnica del limite di spesa esclude il ricorso a clausole di salvaguardia, è vero altresì che, pur ponendosi il monitoraggio come previsione ispirata a prudenza, tuttavia il rinvio ad apposita, futura iniziativa legislativa di copertura appare un orientamento di natura programmatica, almeno *ex ante*, ma realistico, proprio per le considerazioni già svolte. Va anche tenuta presente la estrema difficoltà di prevedere - alternativamente - clausole di salvaguardia precipue, a fronte di masse finanziarie di rilievo, come quelle movimentate dalla legge. Probabilmente, la soluzione più aderente al sistema sarebbe stata - anche sulla base di precedenti al riguardo (tra cui lo stesso contestuale comma 185, di disciplina delle deleghe presenti nel testo) - quella di far riferimento agli strumenti di sessione, anziché ad una iniziativa *ad hoc*: ciò non solo per la possibile dimensione non irrilevante dell'eventuale scostamento (soprattutto in prospettiva, se dovesse essere ripresa la trattativa per il rinnovo dei contratti pubblici), ma anche perché la sessione di bilancio costituisce la sede in cui, sul piano normativo, è possibile fissare le coordinate della politica complessiva dei vari comparti, tra cui il pubblico impiego, per gli aspetti sia finanziari che di merito.

**Legge 17 luglio 2015, n. 109 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65, recante disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR"**

La misura d'urgenza è intesa essenzialmente - con il Capo I, art. 1, in tema di misure in materia di rivalutazione automatica delle pensioni - a far fronte agli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, che ha dichiarato l'illegittimità

della normativa disposta nel 2011 volta a fissare la deindicizzazione nel biennio 2012-2013 per le pensioni di importo complessivamente superiore a tre volte il trattamento minimo. E' previsto altresì un Capo II, che consta di numerosi articoli, che vanno dal rifinanziamento del Fondo sociale per occupazione e formazione (art. 2) e degli ammortizzatori sociali in deroga per il settore della pesca (art. 3) nonché dei contratti di solidarietà (art. 4), alle modifiche dei criteri di determinazione del coefficiente di capitalizzazione del montante contributivo (art. 5) e ad interventi in materia di lavoratori dell'amianto (art. 5-bis) e di razionalizzazione delle procedure di pagamento dell'INPS (art. 6), nonché di trattamento fiscale del TFR in busta paga (art. 7).

Il provvedimento è stato corredato da idonea documentazione del Governo, aggiornata in riferimento agli emendamenti approvati in prima lettura presso la Camera dei deputati. Nel complesso, secondo le stime riportate dalla Nota di aggiornamento (avuto riguardo al saldo di contabilità nazionale), l'effetto della misura è pari ad un onere *una tantum* nel 2015 di 1.982 milioni di euro per la parte relativa agli arretrati delle pensioni, con un incremento a 2.180 milioni tenendo conto del provvedimento nel suo complesso ed una proiezione negli anni successivi pari a poco meno di 500 milioni di euro. Gli interventi sono quasi del tutto concentrati sulle misure di natura pensionistica, mentre le risorse (diverse da quelle riferite ai saldi) derivano dalle maggiori entrate in quanto effetti indotti e dalla riduzione del fondo per il rifinanziamento della riforma degli ammortizzatori sociali.

Per quanto concerne l'intervento di cui al Capo I, l'adozione del decreto-legge è stata accompagnata dalla presentazione della Relazione, ai sensi della vigente legge di contabilità, da parte del Governo (per la successiva approvazione parlamentare) con la quale, in conseguenza dei rilevanti effetti finanziari sugli obiettivi di finanza pubblica derivanti dall'applicazione della suddetta sentenza, si è aggiornato il quadro dei conti pubblici e si sono individuati i connessi interventi correttivi. Essi consistono, essenzialmente, per il Capo I qui in esame, nella limitazione del beneficio conseguente alla sentenza, sì da poter "salvaguardare gli obiettivi di finanza pubblica in coerenza con il percorso di rientro dei saldi di bilancio e del debito pubblico nell'ambito dei parametri stabiliti a livello comunitario", obiettivi che si sarebbero allontanati,

invece, in caso di integrale attuazione della pronunzia, il che avrebbe comportato  
“con elevata probabilità, l’apertura di una procedura per deficit eccessivo”.



Gli oneri, sempre limitatamente al Capo I, sono stati stimati in 2,1 miliardi per i tre saldi per il 2015, destinati a ridursi a 0,5 miliardi circa a regime per gli esercizi successivi. Senza l’intervento correttivo di cui al decreto essi sarebbero stati - sempre per i tre saldi - pari a 17,6 miliardi per il primo anno ed a più di 4 miliardi annui per gli esercizi successivi.

Prima di esaminare nel dettaglio gli aspetti finanziari del Capo I, va notato che il provvedimento presenta caratteri di accentuata novità, avuto riguardo ai risvolti di contabilità di Stato, pur ponendosi come elemento attuativo dell’impostazione del DEF 2015 per i profili di sistemazione contabile degli effetti (almeno per il 2015).

Per i profili metodologici vale la pena anzitutto di ricordare che la Relazione prima menzionata, presentata dal Governo per chiedere l’approvazione del quadro dei conti pubblici alla luce degli interventi correttivi susseguente agli effetti della sentenza in questione, è stata prodotta ai sensi dell’art. 10-bis della vigente legge di contabilità. Pur non trattandosi del primo caso di ricorso a tale autorizzazione preventiva, essendo intervenuta, infatti, l’innovazione riferita alla modifica degli obiettivi di finanza pubblica con il decreto-legge n. 35 del 2013 (per il quale si rinvia alle precedenti Relazioni quadrimestrali), sul piano sistematico merita di essere rilevato che la Relazione governativa in esame sembra riconducibile al caso “di scostamenti rilevanti degli andamenti di finanza pubblica rispetto ai medesimi obiettivi che rendano necessari interventi correttivi”, come prevede la citata norma della legge di contabilità (che fa riferimento anche ad altre due ipotesi: aggiornamento degli obiettivi programmatici, come era accaduto per il citato decreto-legge n.35, e verificarsi di eventi eccezionali).

Venendo ora più nel dettaglio ai profili finanziari riferiti alla legge, sempre in riferimento al Capo I va notato che i menzionati elementi di novità, sul piano metodologico, figurano tra quelli che attendono di essere ridisegnati in sede di riforma della legge di contabilità ordinaria a seguito della legge cd. “rinforzata” n. 243 del 2012, attuativa del nuovo art. 81 Cost.. La necessità di una sistemazione a livello ordinamentale di tali elementi di novità è stata già fatta presente dalla Corte nel corso

della richiamata audizione, in cui è stato ricordato che – in materia di copertura finanziaria delle leggi - uno dei casi da regolamentare riguarda, nell'ambito della più ampia delle "coperture 'a debito'", la fattispecie di "provvedimenti legislativi ordinari che utilizzino margini di intervento ricavati all'interno della differenza tra andamenti tendenziali ed obiettivi programmatici". Il che si verifica per il 2015 nella fattispecie in esame.

Come si desume, infatti, dalla citata Relazione preliminare del Governo, le misure di cui al decreto legge (per il Capo I) consentono, "utilizzando il margine di miglioramento tendenziale evidenziato nelle stime del Documento di economia e finanza nell'anno in corso e – in misura minimale – negli anni successivi, di ricondurre il nuovo scenario tendenziale entro gli obiettivi programmatici indicati nel Documento programmatico di aprile". Ciò significa che "restano fermi pertanto i livelli del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato fissati nella legge di stabilità 2015. Il provvedimento di assestamento per il medesimo anno terrà conto degli effetti del decreto-legge nonché quelli derivanti dal nuovo quadro di finanza pubblica".

La conseguente norma di copertura del decreto-legge, ossia l'art. 1, comma 5, appare estremamente sintetica, limitandosi a confermare i saldi finanziari programmatici approvati e a prevedere che tanto la legge di assestamento per il 2015, quanto le previsioni di bilancio per gli anni successivi terranno conto degli effetti della sentenza e del medesimo articolo 1 in esame.

Risultavano dunque confermati, rispetto al DEF del 2015, il rapporto programmatico tra indebitamento netto e PIL per lo stesso 2015, i saldi di contabilità finanziaria già fissati nella legge di stabilità per il 2015 ed infine le variazioni dell'indebitamento netto strutturale, considerata la natura *una tantum* degli effetti derivanti dal decreto-legge, sempre per il 2015, in riferimento al Capo I.

Tale struttura trova conferma nella Nota di aggiornamento, già richiamata, dalla quale si evince che "gli effetti del decreto n. 65 del 2015 nell'anno corrente porterebbero l'indebitamento netto a legislazione vigente al 2,6 per cento del PIL. Risulta così colmata la differenza esistente tra la stima dell'indebitamento netto a legislazione vigente (2,5 per cento del PIL) e l'obiettivo programmato in aprile. Negli