

Al riguardo, si può evidenziare che si tratta di valutazioni che solo nel corso del tempo potranno trovare conferma in base all'evoluzione degli stanziamenti di bilancio interessati.

In merito al comma 85, relativo ad una delega in materia di riforma dell'ordinamento penitenziario, il Governo ha correttamente fatto presente che si applica la procedura di cui all'art. 17 della legge di contabilità per gli aspetti finanziari (come esplicitato peraltro dai commi 93 e 94 riferiti alle deleghe in essere in tutto il provvedimento). Per quanto riguarda poi il comma 91, in materia di razionalizzazione delle spese relative alle intercettazioni, ed in particolare a quelle di cui al principio e criterio direttivo contenuto nella lettera a), finalizzato all'accelerazione dei tempi di pagamento delle prestazioni rese, sempre il Governo — di fronte all'ipotesi di problemi sotto il profilo della cassa — ha fatto presente che “le disposizioni medesime non sembrano suscettibili di comportare effetti finanziari a carico della finanza pubblica, tenuto conto del fatto che il riordino generale della disciplina previsto dalle norme in esame - volto a razionalizzare ed ottimizzare la relativa gestione da parte degli uffici giudiziari ed orientato alla generale revisione delle tariffe e delle prestazioni - determinerà un generale recupero di efficienza delle procedure di liquidazione nonché importanti risparmi di spesa a valere sul corrispondente capitolo di bilancio iscritto nello stato di previsione del Ministero della giustizia”. Va peraltro ricordato che la Relazione tecnica aggiornata provvede anche a quantificare le presumibili minori spese derivanti dal riordino complessivo della normativa, con un risparmio stimabile in 10 milioni per il 2017 e destinato ad incrementarsi negli anni successivi.

Anche in questo caso valgono le considerazioni dianzi espresse in riferimento al fatto che dall'evoluzione degli stanziamenti di bilancio sarà possibile dedurre, al netto degli altri fattori, il reale effetto finanziario della normativa in esame.

Non comportano conseguenze finanziarie le leggi nn. 105 e 107, riguardanti, rispettivamente, modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e al testo unico di cui al d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, a tutela dei Corpi politici, amministrativi o giudiziari (il cui testo comunque prevede una clausola di neutralità in riferimento all'Osservatorio sul fenomeno degli atti intimidatori nei confronti degli amministratori locali, di cui all'art. 6), e l'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema bancario e finanziario. La stessa assenza di problemi si può riscontrare per la legge n. 110, concernente



l'introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano, il cui testo comunque prevede una clausola di invarianza di oneri (art. 5), nonché per la legge n. 113, in materia di elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi, il cui testo comunque reca una clausola di neutralità (art. 19).

Non comporta problemi neanche la legge n. 114, in materia di conferimento della medaglia d'oro al valor militare per la Resistenza alla Brigata ebraica.

La legge n. 124, riguardante il mercato e la concorrenza, si compone di un unico articolo con 192 commi, il che rende particolarmente complessa la lettura del testo. Quest'ultimo non reca quantificazioni di oneri e coperture finanziarie e presenta clausole di neutralità disseminate in corrispondenza di alcuni gruppi di materie trattate: è il caso per esempio del comma 40, in riferimento ai commi da 2 a 39, in materia assicurativa. Lo stesso schema è stato utilizzato con il comma 119 per i commi da 110 a 118 (nella materia della distribuzione dei carburanti), così come con il comma 129 per i commi da 125 a 128 (in materia di erogazioni pubbliche) e con il comma 134 per i commi 132 e 133 (in materia di erogazione dei servizi bancari). Sono previste anche deleghe, come quella di cui ai commi 179 e ss. (in materia di autoservizi pubblici non di linea) e 184 e ss. (in materia di dispositivi da installare sui mezzi di trasporto), con rinvio, in entrambi i casi, ai susseguenti decreti legislativi per la definizione di eventuali aspetti finanziari in termini di oneri e coperture riferiti a bilanci pubblici.

Non presenta aspetti problematici la legge n. 127, riguardante la salvaguardia degli agrumeti caratteristici, la cui copertura, relativa ad un onere di parte capitale per il 2017, insiste sul fondo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui passivi relativi a trasferimenti e/o partecipazioni statutarie alle regioni.

Non comporta problemi neanche la legge n. 128, relativa all'istituzione di ferrovie turistiche, anche se - pur presentando, il testo, una clausola d'invarianza (art. 11) - non appare chiaro quali siano gli spazi di copertura nel Contratto di programma con l'ente gestore e quale garanzia potrà presentare, in particolare, la copertura di cui all'efficientamento dei processi attuati dal gestore, come fa presente la Relazione tecnica.

4. DECRETI LEGISLATIVI

Viene in considerazione anzitutto il decreto legislativo n. 56, in materia di revisione del codice degli appalti (tra l'altro, modificato anche dal decreto-legge n. 50, prima esaminato). Si tratta di un provvedimento che consta di 131 articoli, per i quali in linea generale è prevista all'art. 130 una generale clausola di neutralità. A quest'ultimo riguardo si osserva che, in presenza di un gran numero di funzioni da svolgere, appare in qualche caso difficile giustificare la sostenibilità della singola norma tenuto conto dei bilanci in essere: si tratta, comunque, di fattispecie per le quali solo con il tempo sarà possibile verificare se eventuali incrementi delle dotazioni finanziarie a legislazione vigente delle amministrazioni interessate saranno da attribuire ai compiti da svolgere in base al presente provvedimento ovvero ad altre cause. Ciò richiama ancora una volta l'essenzialità di un'esplicitazione il più possibile dettagliata delle determinanti alla base delle previsioni annuali di bilancio.

Nello specifico, lo stesso Governo, nel corso dell'esame parlamentare in sede consultiva, ha fatto presente che l'art. 37, nel recare "il divieto di porre a carico dei concorrenti o dell'aggiudicatario i costi connessi alla gestione delle procedure gestite dalle centrali di committenza, appare suscettibile di comportare nuovi o maggiori oneri privi di idonea quantificazione e copertura in relazione alle procedure relative all'acquisto di beni e servizi, giacché la vigente disciplina [...] prevede, con specifico riferimento alla CONSIP, un apposito meccanismo di remunerazione degli acquisti".

Segue poi una serie di otto decreti legislativi in materia di attuazione della legge n. 107 del 2015, riguardante la riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione.

Il primo a venire in evidenza è il decreto legislativo n. 59, in materia di riordino del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria a fini di valorizzazione sociale e culturale della professione. La struttura finanziaria di base del provvedimento presenta alcuni articoli considerati formalmente onerosi, mentre per i restanti articoli sussiste la clausola di neutralità.

In riferimento alle norme più significative dal punto di vista finanziario, la clausola di copertura riguarda gli articoli nn. 3 (commissioni per l'accesso ai ruoli a tempo indeterminato), 8 (contratto di formazione iniziale, tirocinio ed inserimento), 9 (primo anno di contratto e corso di specializzazione) e 17

(disciplina transitoria per il reclutamento del personale docente), per i quali sono indicati tetti di spesa e la cui copertura avviene utilizzando il fondo ed la Buona scuola”, di cui alla legge delega. La distribuzione degli oneri tra i singoli articoli è effettuata dalla Relazione tecnica, il che dà vita ad una fattispecie metodologica non coerente con l’obbligo di individuare gli oneri e le coperture di ogni singola disposizione legislativa.


Quanto alla tenuta del tetto di spesa, il problema confluisce in quello più ampio riferito al particolare contenuto del provvedimento che, riguardando procedure (salvo che per le norme espressamente indicate come onerose), rinvia alla futura contrattazione collettiva ai fini della individuazione dell’entità finanziaria effettiva della normativa, in base anche a quanto chiarito dal Governo durante l’esame parlamentare, come ad esempio per i percorsi di formazione iniziale e tirocinio. In alcuni casi, per esempio, come per gli artt. 15 e 16 (rispettivamente, in tema di docenti ed insegnanti tecnico-pratici su posto comune e docenti su posto di sostegno), viene previsto esplicitamente dai rispettivi commi 6 che non sussistono diritti.

In linea generale, dunque, la tecnica del rinvio - per gli istituti potenzialmente più significativi sul piano finanziario - alla futura contrattazione all’interno della quale poi si provvederà alla distribuzione delle risorse sulla base delle singole finalità rappresenta, come già rilevato in riferimento a provvedimenti di natura strutturale in materia di pubblico impiego, una soluzione in qualche modo obbligata. Infatti, sia la quantificazione complessiva delle grandezze finanziarie sia le relative compensazioni finiscono per confluire nella più ampia decisione di bilancio complessiva tenuto conto dei vincoli finanziari più ampi e delle regole di finanza pubblica.

Ciò però non deve indurre ad eludere l’esigenza - come osservato nelle Considerazioni generali - di una esplicitazione delle effettive innovazioni nonché del grado di vincolo che esse imprimono sui bilanci.

Quanto al successivo decreto legislativo n. 60, in tema di promozione della cultura umanistica, valorizzazione del patrimonio e delle produzioni culturali nonché sostegno della creatività, tranne che per l’art. 5 (“piano delle arti”, per il quale vengono stanziati 2 milioni annui sempre a valere sui fondi della legge delega), è fissato un generale vincolo di invarianza dall’art. 1, comma 4, ripetuto, peraltro, talvolta in singole norme. Al riguardo si osserva che, se si tratta di un provvedimento che prevede funzioni effettivamente aggiuntive





rispetto a quelle già svolte, in molti casi l'attuazione delle singole norme difficilmente potrà evitare costi, sicché per molti versi la clausola di non onerosità appare poco realistica rispetto ad una efficace attuazione della normativa: ciò sempre che le risorse in essere non risultino in esubero rispetto ai compiti previgenti - circostanza, questa, di cui la Relazione tecnica non fornisce attestazione e che comunque evocherebbe le considerazioni critiche già più volte espresse - oppure l'efficace attuazione di tutta la normativa non ponga le premesse per un aumento in futuro delle dotazioni di bilancio.

Alle medesime conclusioni si perviene in riferimento al successivo decreto n. 61, riguardante la revisione dei percorsi dell'istruzione professionale nonché il raccordo con i percorsi dell'istruzione della formazione professionale. Infatti, viene offerta la quantificazione e la copertura solo per gli artt. 3 e 9 (riguardanti, rispettivamente, gli indirizzi di studio e le dotazioni organiche, nel quale ultimo caso la Relazione tecnica appare particolarmente abbondante di informazioni di dettaglio), mentre per i restanti articoli risulta apposto il vincolo di non onerosità sia in generale (art. 12, comma 3) sia in qualche caso nella singola disposizione.

Meno problematico si presenta il successivo decreto legislativo n. 62, concernente la valutazione delle competenze nel primo ciclo e gli esami di Stato, la cui clausola di neutralità complessiva (art. 27, commi 1-3) appare realistica e che prevede peraltro l'onere inteso come tetto di spesa (sempre con copertura sui fondi di cui alla legge delega) solo per l'art. 4, riguardante le rilevazioni nazionali sugli apprendimenti delle alunne e degli alunni della scuola primaria.

Problemi complessivamente di minore entità sembra presentare il decreto legislativo n. 63, riguardante l'effettività del servizio allo studio, in quanto sono previste, per un verso, norme i cui oneri vengono quantificati come limite di spesa (con copertura sempre sui fondi di cui alla legge delega) e, per altro verso, norme per le quali è disposto il vincolo di neutralità, che sembrerebbe in linea generale poco sostenibile (tranne che per l'art. 11, in tema di Conferenza nazionale per il diritto allo studio), se, come per alcuni decreti prima esaminati, si tratta di funzioni effettivamente nuove ed aggiuntive rispetto a quelle già in essere.

I problemi metodologici evidenziati si pongono anche per il successivo decreto legislativo n. 64, riguardante la disciplina della scuola italiana all'estero, che presenta una quantificazione ed una copertura solo per alcuni



articoli (nn. 15, 16, 18, 29 e 36), mentre per gli altri prevede il vincolo di onerosità.

Per i primi, la copertura è posta sempre sui fondi di cui alla legge delega già citata: trattandosi in alcuni casi – come per gli artt. 18 e 29 – di oneri di personale, appare non del tutto coerente l'aver esplicitamente indicato l'onere come limite, come si desume sia dalla lettera della norma che dalle dichiarazioni rese dal Governo in Parlamento, il che pone un problema in caso di esubero delle necessità rispetto agli stanziamenti indicati. Per i secondi, invece, in alcuni casi si evince, dalle dichiarazioni del Governo in Parlamento, che agli oneri si fa fronte con gli ordinari stanziamenti di bilancio: è il caso degli artt. 19 (selezione del personale inviato all'estero), 31 (docenti a contratto locale) e 32 (personale non docente assunto localmente). Per essi la Relazione tecnica esclude una qualche onerosità trattandosi della riorganizzazione di compiti già svolti.

Rimangono poi articoli che, sebbene costruiti il più delle volte come possibilità (e non come obbligo) di intraprendere iniziative da parte delle amministrazioni interessate, presentano una diversità di effetti per ogni singolo caso, almeno in base alla Relazione tecnica. L'art. 3 (sostegno delle scuole europee) viene descritto come mera riorganizzazione e quindi esclude oneri, mentre l'art. 9 (partecipazione anche di soggetti pubblici al sistema della formazione italiana nel mondo) sembrerebbe prevedere funzioni innovative i cui costi dovrebbero essere sostenuti a carico dei bilanci in essere, senza che ne risulti dimostrata la sostenibilità. Per l'art. 10 (iniziative per la lingua e la cultura italiana all'estero), si ha la stessa indicazione di cui all'art. 3, mentre l'art. 12 (lettorati) avrebbe un costo - non quantificato - riassorbito nell'ambito dell'art. 29, già menzionato. Per l'art. 34 (servizio civile e tirocini) si rinvia alla legislazione vigente, il che ripropone il noto problema della genericità con cui vengono costruiti molti stanziamenti di bilancio, ed infine per l'art. 35 (personale in servizio nelle scuole europee) non si dovrebbe produrre costi, sempre secondo la Relazione tecnica, in quanto questi ultimi sono carico del bilancio delle scuole europee.

Pur presentando, la Relazione tecnica, in questo caso un quadro completo delle risorse a legislazione vigente e del costo delle disposizioni onerose, con la distinzione, tra le coperture, del riferimento ai vari capitoli, ciò nondimeno si evidenzia una tecnica di costruzione del quadro contabile delle norme sicuramente migliorabile, data la coesistenza di diverse fattispecie: nei casi di rinvio agli stanziamenti in essere permangono, infatti, le perplessità già

segnalate più volte, soprattutto dal punto di vista della esplicitazione dei motivi per i quali gli stanziamenti in essere sarebbero in grado di coprire anche le nuove funzioni.

Quanto poi al decreto legislativo n. 65, riguardante l'istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita a sei anni, esso sembra esprimere, sul piano finanziario, una logica unitaria, dal momento che il sistema si attua secondo il piano di cui all'art. 8, che a sua volta viene gestito nell'ambito del fondo creato all'art. 12 e che viene finanziato dall'art. 13, per gli importi indicati e sempre a carico dei fondi di cui alla legge delega. Data questa struttura finanziaria, come si evince anche dalle dichiarazioni del Governo in Parlamento, l'attuazione del piano sembrerebbe potersi effettivamente realizzare gradualmente tenendo conto del limite delle risorse disponibili: rimangono da chiarire le modalità con cui gli enti territoriali faranno fronte ai propri compiti, in base agli artt. 6 e 7, che fanno riferimento solo alle risorse disponibili.

Quanto infine al decreto legislativo n. 66, riguardante la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, si ripropongono i problemi segnalati per i precedenti decreti nella materia scolastica. Da un lato, vengono quantificati e coperti - a carico degli stanziamenti della legge delega o utilizzando le risorse in essere - gli oneri dei soli artt. 3 e 9 (rispettivamente in materia di prestazioni e competenze per quanto concerne l'inclusione scolastica e i Gruppi per l'inclusione territoriale), mentre, dall'altro, viene prevista una generale clausola di invarianza dall'art. 20 per tutti gli altri articoli. Il problema - come per i casi prima esaminati - riguarda il rapporto tra la nuova normativa e quella precedente: in caso siano previste nuove funzioni, il vincolo di non onerosità non dovrebbe essere in grado di fungere da limite per l'attuazione della normativa, se effettivamente gli stanziamenti a legislazione vigente sono calibrati sulle necessità di cui alla legislazione previgente.

Nel caso dell'art. 13 (formazione in servizio del personale della scuola), per la copertura si fa riferimento nella Relazione tecnica agli stanziamenti in essere, di cui sarebbe stato doveroso dimostrare la sufficienza ai fini della compensazione anche di oneri che sembrerebbero presentarsi come aggiuntivi. In altri casi, invece, non risultano fornite delucidazioni ai fini del rispetto del vincolo di non onerosità, pur trattandosi di interventi potenzialmente onerosi: vengono in rilievo ad esempio gli artt. 12 (corsi di specializzazione per le attività



di sostegno) e 16 (istruzione domiciliare), se essi hanno reale portata innovativa rispetto al regime previgente.

In linea generale, in ordine ai descritti otto decreti legislativi riguardanti il settore della scuola, in cui coesistono risistemazioni delle funzioni esistenti e modifiche ovvero integrazioni delle funzioni già svolte, va rilevato, sul piano metodologico, che la documentazione governativa avrebbe dovuto rappresentare il quadro delle norme innovative (e pertanto da non compensare con gli stanziamenti di bilancio in essere) e di quelle di mera riorganizzazione (per le quali può essere consentito il riferimento agli stanziamenti in essere). In assenza di una chiara distinzione di tal genere si ha un insieme di indicazioni di difficile leggibilità all'interno delle quali si registrano casi di norme innovative ed al contempo onerose le quali vengono compensate utilizzando gli stanziamenti in essere, il che pone un problema di un corretto assolvimento dell'obbligo di copertura, come accennato nelle Considerazioni generali.

Non presenta problemi il decreto legislativo n. 67, riguardante la composizione del Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti, per i profili di competenza.

Quanto al decreto legislativo n. 69, riguardante la ridefinizione dei criteri per l'accesso ai trattamenti di pensione dei giornalisti, non sembrerebbero esservi problemi, nel presupposto - asserito dalla Relazione tecnica - che la disciplina risulta maggiormente restrittiva rispetto a quella previgente: il Governo stesso non ha però escluso, durante l'esame parlamentare, effetti di cassa in riferimento alla possibilità per gli enti previdenziali di anticipare la corresponsione del trattamento straordinario di integrazione salariale, che rimane a carico dell'impresa.

In merito poi al decreto legislativo n. 70, riguardante la ridefinizione della disciplina dei contributi diretti alle imprese editrici, è da osservare che - sebbene sia previsto il tetto di massimo fissato annualmente con dPCM (con riparto in caso di insufficienza dei fondi) - rimane comunque la preoccupazione, come attesta anche il dibattito parlamentare, che in realtà, pur non configurandosi diritti soggettivi, tuttavia si possa nei fatti instaurare un meccanismo di trascinarsi delle esigenze finanziarie proprio per l'estremo dettaglio della normativa a proposito dei presupposti per la richiesta di contributo: è da condividere pertanto l'osservazione espressa dalla Commissione bilancio del Senato della Repubblica circa l'opportunità di una relazione del Governo al



Parlamento “proprio al fine di consentire un monitoraggio sull’efficacia del funzionamento del nuovo meccanismo di erogazione dei contributi”.



Si segnalano poi due decreti legislativi attuativi della legge cd. “Madia”, in materia di pubblico impiego. Il primo (n. 74) concerne la revisione della normativa in tema di valutazione dei dipendenti pubblici, mentre il secondo (n. 75) riguarda il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche ed i connessi profili di organizzazione amministrativa.

Quanto al decreto legislativo n. 74, è prevista l’invarianza da parte dell’art. 19, così come sostenuto dalla Relazione tecnica. In effetti, sembrerebbe effettivamente trattarsi, sempre in base a quanto rappresentato dalla Relazione tecnica, di una serie di adempimenti che possono ragionevolmente rientrare tra le competenze già espletate dalle Pubbliche amministrazioni, per cui la clausola d’invarianza sembrerebbe plausibile. Va tenuto presente comunque che, come accade per provvedimenti di carattere di ampio impatto, in molti casi solo nel corso del tempo è possibile verificare se una normativa rischia di creare fabbisogni di risorse destinati ad esercitare una pressione sugli stanziamenti di bilancio.

In merito al decreto legislativo n. 75, si propone in linea generale lo stesso problema rilevato per i decreti legislativi in materia scolastica prima esaminati, ossia l’esigenza che la Relazione tecnica illustri chiaramente la distinzione tra legislazione vigente ed effetti della nuova normativa: ciò in quanto, pur in presenza di copiosa documentazione fornita dal Governo, in molti casi la valutazione circa l’assenza di oneri rimane basata proprio sul presupposto – di cui non si dà conto – del carattere non innovativo della novella rispetto al diritto vigente.

Il provvedimento presenta comunque una clausola generale d’invarianza e singole norme per le quali si prevede una specifica clausola dello stesso tipo. Trattandosi di materia ordinamentale, è chiaro che le modifiche puntuali di singole norme del d.lgs. n. 165 del 2001 (testo unico del pubblico impiego) potranno essere valutate o meno nella loro effettiva onerosità solo nel corso del tempo. Sarebbe stata dunque opportuna una periodica e precipua relazione da parte del Governo al Parlamento in riferimento anche agli aspetti finanziari.

In particolare, con riguardo a singole disposizioni, viene in considerazione anzitutto l’art. 4, in materia di modifiche all’organizzazione e alla disciplina degli uffici e dotazioni organiche, il cui comma 6 prevede che, qualora sulla base



del monitoraggio effettuati dal Governo si rilevino incrementi di spesa correlati alle politiche assunzionali tali da compromettere gli obiettivi e gli equilibri di finanza pubblica, il Governo stesso adotta le misure necessarie correttive delle linee di indirizzo per la pianificazione dei fabbisogni di personale.

Il problema - almeno *ex ante* - è se tale procedura sia in grado di garantire il riassorbimento di incrementi di spesa che si stiano già realizzando e che costituiscono il presupposto per l'attivazione di tale *iter*. Ciò non solo per gli aspetti quantitativi, ma anche per quello della coincidenza per singolo esercizio tra i maggiori oneri e il relativo rientro (anche con riferimento agli enti territoriali).

Anche l'art. 11, in materia di contratti collettivi nazionali ed integrativi, merita una qualche osservazione sul piano finanziario. In particolare, va esaminata la lettera f), per la parte in cui dispone la nuova procedura per il recupero di eventuali superamenti dei limiti finanziari, con vincolo di non onerosità complessivo fissato per tutto il provvedimento: anche in questo caso si pone il problema della idoneità del meccanismo ai fini dell'eventuale effettivo recupero.

Come si evince dall'ulteriore documentazione inviata al Parlamento dal Governo, comunque si tratterebbe di un allungamento dei tempi di recupero, che sarebbe già previsto a legislazione vigente ed i cui effetti di cassa "possono essere controbilanciati dagli effetti riconducibili al più sollecito avvio delle procedure e alla conseguente definizione del piano di recupero nelle amministrazioni dove sono particolarmente elevate le somme da recuperare in relazione alla sostenibilità del processo di recupero medesimo; analogamente, gli effetti positivi connessi alla riduzione delle diseconomie operative e delle sofferenze organizzative generate dall'impossibilità di erogare le quote di accessorie necessarie alla funzionalità dell'amministrazione (es. incarichi di responsabilità, turni e reperibilità)".

Da esaminare è anche l'art. 20, in materia di superamento del precariato. Dal punto di vista finanziario l'equilibrio sembrerebbe reggersi sul fatto che i maggiori oneri per assunzioni a tempo indeterminato sarebbero compensati dall'utilizzo delle risorse per i contratti a tempo determinato, cui non si farebbe più ricorso per espresso divieto al termine delle procedure di stabilizzazione (comma 5). Il quadro, dal punto di vista finanziario, diventerebbe meno certo per quanto concerne le Regioni a statuto speciale e gli enti territoriali in esse ricompresi (comma 4, secondo periodo), i quali sono facoltizzati ad



incrementare ulteriormente i limiti finanziari per le assunzioni a tempo indeterminato anche mediante l'utilizzo di risorse individuate con legge regionale, i cui effetti e la cui tempistica sono certificate dagli organi di controllo interno.

In merito infine alla clausola di salvaguardia complessiva (art. 24), si ricorda che in materia di pubblico impiego la legge di contabilità richiede requisiti più gravosi in termini di specificazione degli elementi idonei a certificare l'effettiva sostenibilità delle quantificazioni riportate dalla Relazione tecnica, con il relativo effetto d'impatto sulla legislazione vigente.

Quanto poi al decreto legislativo n. 90, in materia di riciclaggio, non sembrano sussistere problemi, attesa l'attendibilità della clausola complessiva di neutralità di cui all'art. 10 (l'onere di cui all'art. 5, riguardante la riduzione della sanzione, valutato in 2 mln, si copre a carico dell'apposito fondo per l'attuazione delle normative comunitarie). Lo stesso si può rilevare per il decreto legislativo n. 92, riguardante l'esercizio dell'attività di compro oro, il cui testo comunque è dotato di clausola d'invarianza (art. 15).

Quanto poi al decreto legislativo n. 94, riguardante il riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze Armate, il testo consta di dodici articoli, dei quali l'ultimo dedicato alla copertura finanziaria. La documentazione governativa consente di ricostruire, in questo caso, il raccordo tra gli oneri e le materie il cui riordino provoca la maggiore spesa, che nel complesso si ragguaglia a quasi 200 mln nel primo anno, per assestarsi su una dimensione a regime quasi doppia a partire dal 2026.

I profili problematici sul piano metodologico presentati dalla normativa, per gli aspetti qui considerati, sono del tutto simili al successivo decreto legislativo n. 95, riguardante la materia della revisione dei ruoli delle Forze di polizia, in attuazione della legge cd. "Madia" n. 124 del 7 agosto 2015.

Si tratta a quest'ultimo riguardo di un provvedimento particolarmente complesso, che consta di 48 articoli organizzati in cinque Capi. Di essi i primi quattro concernono ciascun comparto (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Corpo della Guardia di Finanza e Corpo della Polizia penitenziaria), mentre l'ultimo concerne le disposizioni finali, finanziarie e di coordinamento.

Il riordino complessivo sembrerebbe ruotare intorno a tre obiettivi, che attengono anzitutto all'apertura della carriera direttiva al ruolo sottufficiali delle varie Forze e del ruolo dirigenziale per gli ufficiali superiori; in secondo



luogo, alla creazione di un profilo di inquadramento aggiuntivo “apicale” per tutti i ruoli direttivi e non direttivi ed infine ad una maggiore accelerazione degli avanzamenti ai vari gradi, con superamento del pregresso sistema dell’omogeneizzazione stipendiale.

Ciò comporta oneri, naturalmente, i quali vengono quantificati nell’articolo 48 (copertura finanziaria) in una dimensione che parte dai 472 milioni del primo anno per attestarsi sui 619 milioni a decorrere dall’anno 2026. Alle relative coperture finanziarie si provvede utilizzando una serie di stanziamenti in essere a legislazione vigente relativi essenzialmente al riordino delle carriere, alla contrattazione, alle assunzioni ed ai contributi straordinari. Vengono altresì specificati gli oneri indiretti all’interno della maggiore spesa complessiva. È prevista altresì una clausola di salvaguardia.

Dal punto di vista della coerenza di tale configurazione finanziaria rispetto alla legge di contabilità, si possono formulare alcune considerazioni.

Anzitutto, trattandosi di automatismi collegati a diritti soggettivi, appare congrua la configurazione dell’onere come solo valutato (similmente a quanto rilevato per il precedente decreto legislativo n. 94). Pur trattandosi di una platea che la documentazione presentata in Parlamento dal Governo individua in una misura pari a 500.000 unità circa, le variabili in gioco sono infatti molto numerose e soprattutto tali da produrre effetti finanziari con elevato livello di automaticità: per tale fattispecie la legge di contabilità, in caso di spesa rigida, prevede la configurazione dell’onere in termini di semplice valutazione.

La stessa richiamata documentazione governativa, nel giustificare una clausola di salvaguardia *ad hoc* (di cui si discuterà nel prosieguo), fa presente che, dato che la quantificazione degli oneri “si basa essenzialmente su previsioni di sviluppi di carriera, le cui modalità sono state largamente rivisitate”, la conseguenza è che “non è da escludere che possano verificarsi disallineamenti tra le stime e le promozioni che verranno effettivamente disposte, con effetti negativi sui saldi di finanza pubblica, che la disposizione mira ad evitare...”.

In secondo luogo, si utilizzano pertanto disponibilità (come per il precedente decreto legislativo n. 94) in conto residui, in essere, sempre in base alla predetta documentazione, sulla base del decreto-legge n. 98 del 2011, che prevedeva, tra l’altro, un regime favorevole per i fondi del personale: di conseguenza si utilizzano 58,7 milioni di provenienza di precedenti esercizi



finanziari, come esplicita la predetta documentazione. Non è chiara, tra l'altro, la composizione per esercizi di tali residui.

In terzo luogo, si osserva la dubbia formulazione degli oneri indiretti (tra cui non possono essere trascurati quelli pensionistici) già citati (di cui al comma 2 dell'art. 48), in riferimento alla cifra di 25,2 mln, che non è riferita ad un esercizio specifico e che, invece, sembrerebbe, in base al parere espresso dalla Commissione bilancio della Camera dei Deputati ed assentito dallo stesso Governo, avere natura annuale con decorrenza dal 2018.

Quanto infine alla clausola di salvaguardia (art. 45, comma 31), la norma ne prevede una configurazione autonoma: infatti, da un lato, viene richiamata la procedura di monitoraggio da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, ma dall'altro ciò non accade per il rinvio alla legge di bilancio per gli oneri successivi al primo anno, essendo prevista solo la possibilità con dPCM di una riduzione degli stanziamenti iscritti negli stati di previsione della spesa delle amministrazioni interessate. Non è chiaro poi il motivo per il quale l'intervento con dPCM non sia accompagnato dalla procedura consultiva presso le competenti Commissioni parlamentari, come pure prevede la legge di contabilità. Né è chiaro il motivo per cui non viene richiamata la possibilità di incidere sul singolo stato di previsione senza prima ricorrere al dPCM, cui si dovrebbe far rinvio solo in caso di insufficienza dei fondi in quanto seconda possibilità rispetto alla prima consistente nella riduzione diretta da parte del Ministro dell'economia e delle finanze degli stati di previsione interessati.

Oltretutto, non viene richiamata la soluzione di cui alla legge di contabilità per gli anni successivi, ossia il ricorso alla legge di bilancio: si ricorda che i richiamati interventi in via amministrativa per il primo anno costituiscono una soluzione provvisoria in vista della rimessione della funzione di allineamento tra oneri e coperture allo strumento di cui alla legge di bilancio.

Il mancato richiamo dell'onere dell'aggiustamento a partire dal secondo esercizio nei termini disciplinati dalla legge di contabilità fa assumere alla clausola così come presentata dal provvedimento (riduzione di stanziamenti dei ministeri interessati) una sorta di carattere permanente, il cui esito è che, in qualunque esercizio si dovesse manifestare lo scostamento tra oneri e coperture, si dovrebbero ridurre tali stanziamenti, la cui entità fissata annualmente dalla legge di bilancio finisce dunque con il soggiacere ad una sorta di condizione riduttiva implicita in connessione con l'eventuale, maggiore spesa derivante dal provvedimento qui in esame.

Oltretutto, il rinvio permanente alla riduzione degli stanziamenti amministrativi può implicare una tecnica di costruzione degli stanziamenti a legislazione vigente tale da creare spazi di copertura in previsione degli eventuali scostamenti di spesa qui in esame, il che confligge con il criterio della legislazione vigente e finisce con il significare una copertura degli effetti del provvedimento con mezzi di bilancio.

Ma, al di là dei descritti aspetti procedurali, appare poco sostenibile la immediata reperibilità di coperture aggiuntive nell'immediato, esercizio per esercizio, con la riduzione delle facoltà assunzionali delle amministrazioni interessate, anche se, in base al testo del decreto legislativo in esame, si tratta solo di una delle possibilità di riduzione della spesa.

A giustificazione del descritto, precipuo regime di clausola di salvaguardia, la predetta documentazione governativa si richiama alla particolarità del provvedimento, tale da coinvolgere più amministrazioni e da presentare le caratteristiche prima sommariamente riportate (es. ampiezza degli interventi, ampio arco temporale, rilevante ammontare di spesa etc.).

Non può non essere ricordato al riguardo che il regime delle clausole di salvaguardia (come le altre disposizioni della legge di contabilità) ha carattere generalizzato e non è suscettibile di applicazioni parziali ovvero in difformità per tener conto delle caratteristiche dei singoli provvedimenti legislativi: consentire ciò avrebbe la conseguenza per cui potrebbe determinarsi una configurazione particolare della clausola per ogni legge, con un regime contabile diverso, dunque. Ciò vale nella fattispecie non solo per la clausola di salvaguardia, ma anche per l'assetto relativo ai residui, per le problematiche prima esposte.

Quanto poi al decreto legislativo n. 97, riguardante la riorganizzazione delle funzioni e dei compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco ed egualmente attuativo della richiamata legge cd. "Madia", si tratta di una estesa revisione della materia concernente i compiti e l'ordinamento del personale di tale Corpo per la parte non coperta dalla contrattazione collettiva. È prevista una generale clausola d'invarianza (art. 17), con esclusione dell'art. 15, istitutivo del fondo per l'operatività del soccorso pubblico.

In linea generale, si ricorda che la legge di contabilità prevede per la materia del pubblico impiego una serie di elaborazioni nella Relazione tecnica



su scala almeno decennale ed esclude la clausola di neutralità nel caso di spese di natura obbligatoria.

Non pare si sia tenuto conto di ciò per il provvedimento in esame, alcune delle cui norme riguardano spese di personale: si tratta dei Capi II (promozioni ed accessi ai vari ruoli), III (ruoli speciali ad esaurimento) e IV (norme transitorie per i passaggi di qualifiche).

In particolare, quanto a quest'ultimo, l'art. 14, comma 1, ribadisce l'assenza di oneri e prevede che "le relative spese restano a carico degli ordinari stanziamenti di bilancio". Come chiarisce ulteriormente la Relazione tecnica a tale ultimo riguardo, il riferimento alla legislazione vigente va inteso come un rinvio alle ordinarie procedure di formazione del bilancio annuale di previsione.

Si tratta dunque - sostanzialmente - di un rinvio alle future decisioni di finanza pubblica, che dovrebbe essere inteso come riferito alla Sezione I anziché alla Sezione II della legge di bilancio, in modo da rendere almeno evidente l'eventuale costo aggiuntivo derivante dalla normativa, pur nel rispetto in entrambi i casi dei vincoli complessivi di bilancio.

Tenuto poi conto della potenziale contraddittorietà tra la previsione di assenza di oneri ed il rinvio alle future leggi di bilancio, ciò che rimane non chiarito dal meccanismo legislativo in questione è il rapporto che passa tra attuazione della norma, ove onerosa, e funzione svolta dalla legge di bilancio, ossia se quest'ultima rappresenti, in altre parole, una sorta di condizione sospensiva per un'applicazione (eventualmente) onerosa della normativa (trattandosi di spese di personale), ovvero solo la copertura *ex post* in applicazione di decisioni già assunte. Il meccanismo in sé, benché formalmente tale da escludere oneri nell'immediato, potrebbe non evitare norme potenzialmente onerose con rinvio ad un momento successivo della compensazione mediante il richiamo agli ordinari stanziamenti di bilancio (in aumento) ovvero l'apposizione di fondi *ad hoc*. Sul piano metodologico la questione riveste comunque valenza più ampia, come rilevato nelle Considerazioni generali.

Vale la pena di rilevare comunque che, per spese di comparto, è ragionevole in linea di massima il rinvio alle future decisioni di finanza pubblica, anche se le norme sostanziali dovrebbero contenere il vincolo della coerenza delle disposizioni medesime con le risorse disponibili, evitando dunque automatismi che debbano essere solo ripianati *ex post* nelle manovre.





Tra le questioni non chiarite in riferimento all'art. 14 sussiste anche quella riferita al comma 5, che autorizza il Corpo ad assumere ulteriori profili professionali tecnici e specialistici: mancando nella norma una regolamentazione *ad hoc* degli aspetti finanziari, si deve ritenere che anche questa disposizione sia da inquadrare nel generale vincolo di invarianza, anche se non sono affatto chiare le modalità della sostenibilità di tale limite.

Quanto poi all'art. 15, esso costituisce, come già accennato, un fondo che si alimenta con le risorse in essere e che è destinato a varie finalità, con individuazione solo parziale del relativo *quantum*, la restante parte rimanendo demandata ad atti ministeriali, in ordine ai quali è previsto un parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti. Al riguardo, si osserva che la procedura appare per molti versi irrituale, anche se non tale da porre problemi di violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto si tratta formalmente, per la parte dell'intervento non quantificata, di un utilizzo di risorse già in essere, sicché si può ritenere che effettivamente si versi nell'area amministrativa della destinazione di risorse a legislazione vigente. La irritualità della procedura si riferisce al fatto che, mentre per alcuni aspetti si individuano con norma primaria finalità e risorse, ciò non accade però per altri aspetti, il che dà così luogo ad una sorta di intervento differenziato dal punto di vista della decisione finanziaria, configurata in parte come norma di rango legislativo ed in altra parte come fonte secondaria.

In linea conclusiva, il provvedimento presenta aspetti sicuramente migliorabili sotto il profilo della regolamentazione degli effetti finanziari, non essendo chiara la sostenibilità della generale clausola d'invarianza e dando luogo, per l'art. 15, ad un modello legislativo disomogeneo in virtù del quale, pur non ponendosi problemi di legittimità formale, tuttavia parte della destinazione delle risorse in essere a precipue finalità è sottratta alla norma primaria.

Non comporta profili problematici il decreto legislativo n. 98, in materia di processi di gestione dei dati di circolazione e di proprietà di autoveicoli, tra l'altro in presenza di clausola di neutralità (art. 6, comma 2).

Sul decreto legislativo n. 100, dettante modifiche ed integrazioni al decreto legislativo n. 175 del 2016 (recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) soprattutto a seguito della sentenza n. 251 della Corte costituzionale, la Relazione tecnica fa presente che l'intento è quello di un "maggior coinvolgimento delle regioni nel processo di riforma delle