

La Corte valuta positivamente la quantificazione e la copertura degli effetti finanziari derivanti dalla concessione di garanzia da parte dello Stato, considerato, anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale, come assimilabili ad una vera e propria spesa.

In merito alla quantificazione dei predetti oneri, la Corte costituzionale, con sentenza n. 37 del 1961, ha chiarito che, in casi analoghi, la copertura non deve corrispondere all'importo dei crediti garantiti, essendo sufficiente una commisurazione al rischio – da calcolare con metodi adeguati – di una possibile escussione da parte dei creditori.

La quantificazione della spesa in misura pari all'incremento della fidejussione da parte dello Stato, in relazione anche all'individuazione specifica dei beneficiari, sembra basata sulla presunzione di un'integrale attivazione della garanzia prestata, fattispecie quest'ultima che potrebbe configurare una forma di aiuto di Stato nei confronti di taluni soggetti imprenditoriali.

La copertura del relativo onere viene posta a carico del Fondo aree sottoutilizzate.

In sede di audizione sul disegno di d.lgs. in materia di federalismo infrastrutturale, la Corte dei conti ha rilevato come il predetto Fondo, rinominato Fondo per lo sviluppo e la coesione, avesse subito, negli ultimi anni, una vera e propria erosione di risorse, con conseguente necessità di rivedere e rimodulare l'originaria programmazione da parte del CIPE. L'utilizzo di risorse FAS a copertura di oneri previsti in successive leggi di spesa è avvenuto nonostante la presenza di una norma contenuta nelle leggi finanziarie per il 2007 e 2008, ribadita nel citato schema di decreto legislativo, volta a garantire la stabilità dell'originaria quantificazione, anche al fine del rispetto del principio di addizionalità dell'intervento comunitario per le aree depresse.

In quella sede, la Corte ha sottolineato l'esigenza, in caso di utilizzo delle risorse presenti nel Fondo aree sottoutilizzate per fronteggiare oneri previsti da successive leggi di spesa, di una dettagliata indicazione, nella relazione tecnica, degli interventi e dei programmi da ridurre, sulla base di una verifica dello stato di avanzamento e di un giudizio sulla fattibilità e la tempistica delle iniziative.

Ciò, a fronte di propositi, più volte enunciati all'interno di documenti programmatici, di utilizzare le risorse presenti nel predetto Fondo, in via prioritaria, per programmi di investimento nel Mezzogiorno e per la perequazione infrastrutturale.

Proseguendo nella disamina delle disposizioni contenute nell'art. 1, i commi 4 e 5 dispongono, la concessione in favore dell'ANAS S.p.A., di un contributo pari ad 83 milioni di euro, finalizzato a garantire effetti di gettito analoghi a quelli stimati in attuazione dall'art. 15, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2010, che prevedeva una maggiorazione delle tariffe applicate sui raccordi autostradali, sospesa per effetto di pronunce del giudice amministrativo.

Per la copertura degli oneri è prevista l'effettuazione di tagli lineari su tutte le spese rimodulabili di parte corrente.

Si tratta di una modalità di copertura non espressamente prevista dalla legge n. 196 del 2009, peraltro frequentemente utilizzata - da ultimo dall'art. 2, comma 1, del citato decreto-legge n. 78 del 2010 in relazione al mancato raggiungimento dei positivi risultati attesi dalle misure indicate nell'art. 9.

Il taglio lineare agli stanziamenti di bilancio effettuato in prossimità della chiusura dell'esercizio interviene in settori particolarmente importanti e delicati dell'amministrazione attiva, quali l'ordine pubblico, la sicurezza, il soccorso civile, l'istruzione, condizionando in senso negativo la programmazione effettuata e i singoli piani gestionali di intervento.

Va, altresì, sottolineato come, sotto il profilo delle modalità di quantificazione, la relazione tecnica ipotizzi una identità degli effetti del taglio su tutti i saldi di finanza pubblica. Tale metodologia si discosta da quella assunta per un'analoga operazione, effettuata nel citato DL n. 78, che, pur trattandosi di spese correnti, ipotizzava effetti di risparmio più contenuti sul fabbisogno e l'indebitamento netto rispetto a quelli previsti nel saldo netto da finanziare.

Con riferimento alla norma contenuta nel comma 5-bis, lett. d), in base alla quale le convenzioni in essere con le società Tirrenia e Siremar sono ulteriormente prorogate fino al completamento della procedura di privatizzazione, la Corte non può fare a meno di sottolineare la necessità di una rapida conclusione del procedimento di dismissione, considerato che già in occasione di una precedente autorizzazione al proseguimento del rapporto di concessione, la Commissione europea ha inviato all'Italia una lettera di

messa in mora per violazione della normativa comunitaria che impone il principio di non discriminazione fra tutti gli armatori appartenenti all'Unione europea.

Il medesimo comma 5-*bis*, alla lett. g), con norma introdotta in sede di discussione parlamentare, prevede che gli atti e le operazioni per i trasferimenti dei compendi aziendali siano esenti da imposizione fiscale.

La relazione tecnica esclude che da tale norma derivino effetti sulle previsioni di gettito iscritte in bilancio, trattandosi di operazioni straordinarie destinate a concludersi in tempi successivi, non considerate nella costruzione del quadro tendenziale.

La Corte osserva, peraltro, come, in ogni caso, la norma determina la rinuncia ad un maggior gettito che, quantomeno per esigenze di trasparenza, avrebbe dovuto, comunque, essere quantificato.

Il comma 5-*ter* del citato art. 1 prevede, infine, la possibilità, per le Regioni, di utilizzare le risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate relative ai programmi di interesse strategico regionale, per fronteggiare le criticità gestionali del trasporto marittimo.

Con riferimento alla copertura prevista, anche in tal caso a carico del Fondo aree sottoutilizzate, attraverso un generico richiamo alla normativa istitutiva del Fondo, valgono le considerazioni in precedenza espresse.

In aggiunta si osserva che la norma all'esame non contiene una quantificazione delle risorse che le Regioni possono utilizzare e rinvia genericamente al contenuto delle delibere CIPE dell'1 e del 6 marzo 2009, con le quali veniva riprogrammato l'utilizzo del Fondo nel suo ammontare complessivo, comprendente sia le quote da imputare al ciclo di programmazione comunitaria 2007-2013, sia i residui del precedente periodo settennale.

La previsione di un utilizzo di risorse del FAS, quantificabili solo in relazione all'evoluzione della contingenza nel settore del trasporto marittimo, introduce elementi di incertezza sulle effettive disponibilità residue e rende difficoltosa e poco significativa la necessaria rimodulazione degli interventi.

Maggiori spese sono previste con riferimento agli articoli 3 e 3-*bis* in relazione alla partecipazione italiana ad esposizioni internazionali ed al concorso agli oneri per il funzionamento dell'Unione per il Mediterraneo. In entrambi i casi, per la copertura

degli oneri viene adottata l'ordinaria modalità di ricorso alle disponibilità del fondo speciale di parte corrente relativo al Ministero degli affari esteri.

4. La legge 17 dicembre 2010, n. 217

La legge 17 dicembre 2010, n. 217, di conversione del decreto-legge 12 novembre 2010, n. 187, rubricata "Misure urgenti in materia di sicurezza", contiene norme relative al potenziamento del numero e dei compiti degli addetti alla sicurezza degli impianti sportivi (artt. 1 e 2), all'istituzione di un fondo di solidarietà civile in favore di reati commessi in occasione o a causa delle manifestazioni sportive (art. 2-*bis*), al funzionamento, potenziamento e all'organizzazione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione dei beni sequestrati alla criminalità organizzata (art. 3), all'integrazione della Commissione consultiva per l'adozione delle misure di sicurezza personale (art. 4), alle attività di cooperazione internazionale di polizia (art. 5), alla tracciabilità dei flussi finanziari con riferimento agli appalti pubblici (artt. 6 e 7), al concorso delle Forze di polizia all'attuazione dei provvedimenti adottati dai sindaci (art. 8), alle regole per la confisca amministrativa con riferimento alle violazioni delle norme a tutela del lavoro (art. 9), al collocamento in disponibilità del personale appartenente alla carriera prefettizia per lo svolgimento di incarichi commissariali (art. 10).

Oneri finanziari sono previsti e quantificati con esclusivo riferimento agli artt. 2-*bis*, 3 e 10.

In linea generale, la Corte osserva come numerose norme (in particolare, art. 5 e art. 8) prevedono l'attribuzione di nuovi impegnativi compiti alle strutture amministrative o un potenziamento delle attività istituzionali già attribuite, da fronteggiare con le ordinarie risorse di bilancio e attraverso il ricorso alla flessibilità organizzativa.

La Corte, in un contesto caratterizzato dalla riduzione del numero dei dipendenti e da rilevanti tagli ai consumi intermedi ed alle spese di funzionamento delle amministrazioni, ritiene doveroso ribadire la necessità di una maggiore attenzione agli aspetti concernenti la copertura amministrativa di disposizioni analoghe a quelle all'esame. A tal riguardo la relazione tecnica, anche attraverso il contributo delle amministrazioni interessate, dovrebbe contenere una quantificazione del maggior impegno dei dipendenti ed una ricognizione dei margini di operatività degli uffici, al

fine di evidenziare possibili soluzioni organizzative che consentano l'effettivo svolgimento dei nuovi compiti senza rallentare l'ordinaria attività istituzionale.

Particolarmente significativo, sotto tale aspetto, quanto disposto dall'art. 5, che prevede il potenziamento della cooperazione internazionale di polizia attraverso la valorizzazione del patrimonio informativo degli uffici di pubblica sicurezza che operano all'estero.

L'attuazione effettiva di tale norma non sembra, infatti, possa prescindere da una implementazione delle procedure informatiche di raccolta, elaborazione e diffusione dei dati che, alla luce della clausola di neutralità finanziaria, potrebbe rivelarsi di non facile praticabilità.

L'art. 2-*bis*, introdotto in sede di conversione, prevede l'istituzione di uno specifico fondo finalizzato all'elargizione di somme di denaro per il ristoro dei danni subiti dalle vittime di reati in occasione o a causa di manifestazioni sportive (comma 2, lett. a), ovvero in occasione o a causa di manifestazioni diverse (lett. b).

Il predetto fondo di solidarietà civile risulta alimentato, in via prevalente, da una quota delle disponibilità presenti nel Fondo unico di giustizia, previsto dal decreto-legge n. 143 del 2008, in misura non superiore ad un quinto.

Al riguardo, la Corte osserva che, ai sensi dell'art. 2, comma 7, del citato decreto-legge, le risorse presenti nel Fondo unico di giustizia sono distribuite per un terzo al Ministero dell'interno, per un terzo al Ministero della giustizia e per la restante quota al bilancio dello Stato per contribuire al miglioramento dei saldi.

In relazione a quanto sopra, l'art. 2-*bis* non chiarisce se la prevista percentuale di un quinto debba essere considerata sul totale delle disponibilità del Fondo unico di giustizia, ovvero sulla sola quota (pari, come detto, ad un terzo) già destinata al Ministero dell'interno.

Nella prima eventualità si tratterebbe dell'utilizzo di risorse che avrebbero dovuto essere destinate a ridurre l'indebitamento. Nell'altra ipotesi, in buona sostanza, la copertura verrebbe assicurata attraverso il ricorso a risorse già presenti nel bilancio del Ministero attraverso una obbligatoria finalizzazione che implica la necessità di motivare in merito alla eventuale rinuncia ai precedenti interventi disposti.

La norma non prevede l'attribuzione immediata di diritti soggettivi agli interessati, in quanto l'effettiva platea dei beneficiari e l'individuazione delle sottostanti

fattispecie che legittimano interventi risarcitori dovranno essere definite con successivo decreto del Ministro dell'interno. Al riguardo, il comma 5 precisa che le effettive disponibilità del Fondo di solidarietà civile rappresentano un limite alla spesa complessiva.

Anche in relazione alla estrema genericità del testo normativo, dovrà essere posta, quindi, particolare cura nella predisposizione del previsto provvedimento attuativo, in modo tale da evitare di individuare fattispecie, tipologie e percentuali di risarcimento che potrebbero legittimare richieste superiori alle disponibilità.

Appare, pertanto, opportuno l'inserimento di una clausola di salvaguardia che preveda la necessaria graduazione delle provvidenze disposte.

L'art. 3, comma 2, lett. a), prevede che l'Agenzia nazionale per l'amministrazione dei beni sequestrati alla criminalità organizzata possa chiedere all'autorità di vigilanza l'autorizzazione ad utilizzare i beni immobili confiscati per le proprie finalità istituzionali.

Al riguardo, l'art. 2-*undecies* della legge n. 565 del 1965, in combinato disposto con l'art. 6, comma 23, del decreto-legge n. 112 del 2008, già prevede che i proventi dei beni confiscati affluiscano al Fondo unico di giustizia per essere ripartiti secondo le modalità previste nel citato art. 2, comma 7, del decreto-legge n. 143 del 2008.

Anche in tal caso, non risulta chiaro se la norma, nel prevedere l'utilizzo dei proventi dei predetti beni per finalità proprie dell'Agenzia, si riferisca all'intero ammontare degli stessi o alla sola quota di pertinenza del Ministero dell'interno.

In ogni caso, la norma incrementa gli oneri per il funzionamento della struttura a scapito di un utilizzo dei proventi dei beni sequestrati per le finalità istituzionali previste dalla normativa.

Il medesimo comma 2, alla lettera a-*bis*, prevede la possibilità, per l'Agenzia, di istituire sedi secondarie nelle Regioni ove sono presenti in quantità significativa beni sequestrati o confiscati, senza quantificare la relativa spesa e in mancanza di specifica clausola di neutralità finanziaria.

Il comma 3 del citato art. 3, al fine di garantire il potenziamento dell'attività istituzionale dell'Agenzia, prevede la possibilità di sottoscrivere contratti di lavoro a tempo determinato anche in deroga alle dotazioni organiche previste all'art. 7, comma 1, lett. b), del decreto-legge n. 4 del 2010 (30 unità), nei limiti della prevista

autorizzazione del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Per tali finalità, il comma 4 quantifica un onere pari a 2 milioni di euro per il 2011 e a 4 milioni di euro per il 2012. Tale nuova spesa viene coperta mediante riduzione delle disponibilità presenti nel Fondo previsto dall'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 307 del 2004 (Fondo per gli interventi strutturali di politica economica). La norma citata non indica il numero massimo di dipendenti da assumere con contratto a tempo determinato, in quanto, sul punto, rinvia alla prevista autorizzazione ministeriale fissando, come detto, un limite complessivo di spesa.

Con riferimento all'intervenuto decreto di variazione del bilancio, a carico del predetto Fondo e in favore del Ministero dell'interno per l'intero ammontare dell'importo quantificato, la Corte osserva che, qualora il numero di assunzioni autorizzate dovesse determinare una spesa inferiore al limite previsto, si verrebbe a determinare una corrispondente economia a carico del bilancio dello Stato, attraverso la non giustificata rinuncia al possibile impiego delle somme per le finalità previste originariamente dalla norma istitutiva del Fondo.

In ogni caso, il trasferimento delle disponibilità finanziarie all'Agenzia da parte del Ministero dell'interno dovrà essere limitata alle effettive necessità di spesa risultanti dall'autorizzazione citata.

Con riferimento alla copertura a carico di uno specifico capitolo-fondo, valgono le considerazioni più volte formulate in merito alla necessità di una puntuale ricognizione degli interventi originariamente previsti a valere sulle complessive disponibilità, con ragionata indicazione dei motivi di opportunità alla base di una rimodulazione delle iniziali finalità.

L'art. 10 prevede il collocamento in disponibilità del personale appartenente alla carriera prefettizia entro un'aliquota pari al 3% della dotazione organica per lo svolgimento di incarichi di gestione commissariale. La norma prevede che i funzionari interessati rendano disponibile il posto di funzione nella qualifica di appartenenza con possibilità di promuovere gli appartenenti alla qualifica immediatamente inferiore. Al momento della cessazione dall'incarico (di durata massima triennale), peraltro, è previsto il rientro in ruolo in posizione sopranumeraria con conseguente onere a regime derivante dall'attribuzione ai soggetti promossi del trattamento economico superiore.

La copertura del relativo onere dovrebbe essere assicurata dall' indisponibilità di un numero di posti nella qualifica iniziale (vice prefetto aggiunto), equivalente al costo finanziario della predetta operazione.

Tale modalità di copertura, peraltro, risulta efficace esclusivamente nell'ipotesi in cui le amministrazioni siano libere, ogni anno, di assumere personale nei limiti delle carenze di organico. In presenza di vincoli assunzionali, la copertura finanziaria attraverso il meccanismo sopraindicato rischia di essere priva di effetti, se non riferita al numero effettivo di assunzioni consentite.

La norma non precisa se la percentuale di funzionari da collocare in disponibilità debba essere, complessivamente, riferita al totale degli appartenenti alla carriera prefettizia ovvero, di volta in volta, rapportata all'organico delle diverse qualifiche (prefetto, vice prefetto e vice prefetto aggiunto).

Ipotizzando tale ultimo meccanismo, la relazione tecnica quantifica gli oneri derivanti dalla disposizione citata nel complessivo ammontare di 750 milioni. Per fronteggiare tale onere, considerato il trattamento stipendiale della qualifica iniziale al lordo degli oneri riflessi, occorrerebbe, quindi, congelare l'assunzione di 12 unità nella qualifica iniziale.

Anche per la carriera prefettizia, peraltro, vige un sistema limitativo delle assunzioni in base al quale, per il quadriennio 2010-2013, il *turnover* è limitato al 20% delle cessazioni intervenute nell'anno precedente (art. 66, comma 7 del DL n. 112 del 2008, convertito nella legge 133 del medesimo anno, come modificato dall'articolo 9, comma 5, del DL n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122 del 2010). Solo a decorrere dal 2015 è prevista la possibilità di un numero di assunzioni pari alle cessazioni intervenute e non alle carenze di organico.

Dai dati di conto annuale relativi al 2009 risulta che, a fronte di un totale di 69 cessazioni nella carriera prefettizia, risultano "assunte" (si tratta, in realtà, di nomine di soggetti non appartenenti alla carriera prefettizia), nel predetto anno, esclusivamente 4 unità, nelle qualifiche più elevate, mentre non risultano assunzioni alla qualifica iniziale. Nel 2008 si sono verificate solo 6 assunzioni di vice prefetti aggiunti.

In relazione a quanto sopra, per un'effettiva copertura dell'onere previsto dall'art. 10, dovrebbe essere reso indisponibile un numero di posti nella qualifica iniziale della carriera (12) di gran lunga superiore alla evidenziata consentita dinamica assunzionale.

5. La legge 4 novembre 2010, n. 183

La legge 4 novembre 2010, n. 183, cosiddetto “collegato lavoro”, contiene una serie eterogenea di norme concernenti tra l’altro, deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, riorganizzazione di enti, congedi, aspettative e permessi, ammortizzatori sociali per incentivi all’occupazione, apprendistato e occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro.

Proprio in relazione alla non omogeneità delle singole disposizioni, numerose delle quali introdotte in sede di dibattito parlamentare, la legge è stata oggetto di rinvio alle Camere, ai sensi dell’art. 74, primo comma, della Costituzione, da parte del Presidente della Repubblica.

Nel messaggio alle Camere il Presidente sottolineava il travagliato *iter* parlamentare, nel corso del quale il testo originario di 9 articoli e 39 commi, che già riguardava settori tra loro diversi, si è trasformato in una legge molto complessa, composta da 50 articoli e 140 commi, riferiti alle materie più disparate. Tale configurazione, marcatamente eterogenea, risulta, del resto, dallo stesso titolo della legge.

Sono evidenti - prosegue il messaggio del Presidente della Repubblica - gli effetti negativi di questo modo di legiferare sulla conoscibilità e comprensibilità delle disposizioni, sull’organicità del sistema normativo e sulla certezza del diritto, nonché sullo stesso svolgimento del procedimento legislativo, per la impossibilità di coinvolgere a pieno titolo, nella fase istruttoria, tutte le commissioni parlamentari competenti per ciascuna delle materie trattate.

In proposito va ricordato che non tutti gli emendamenti proposti risultano corredati da una adeguata relazione tecnica, contenente una puntuale ed esaustiva quantificazione degli oneri.

Sotto il profilo finanziario, l’art. 17, comma 2, estende al personale non dirigenziale trasferito alla Presidenza del Consiglio dei ministri in attuazione dei decreti-legge n. 181 del 2006 e n. 262 del 2006 l’applicazione dei contratti collettivi

relativi alla Presidenza del Consiglio dei ministri, quantificando il relativo onere in 3 milioni di euro a decorrere dal 2010.

Si tratta della conclusione di una vicenda complessa che la Corte ha già avuto modo di evidenziare in sede di certificazione delle ipotesi di accordo collettivo.

La norma all'esame appare sintomatica delle difficoltà di attuazione delle norme di riordino delle strutture e degli apparati che prevedono trasferimenti di risorse umane e materiali, in un quadro di neutralità finanziaria, in relazione al diverso trattamento accessorio spettante ai dipendenti nei diversi comparti di contrattazione.

Nel caso di specie, la mancanza di oneri relativi al trasferimento di competenze, strutture e personale era espressamente prevista dall'art. 2, comma 99, del decreto-legge n. 262 del 2006.

Il contratto collettivo per il personale della Presidenza del Consiglio dei ministri relativo al quadriennio normativo 2006-2009, nel prevedere una rideterminazione in aumento dell'orario di servizio da 36 a 38 ore settimanali, finanziato, tra l'altro, attraverso una riduzione permanente pari al 50% dei capitoli di bilancio della Presidenza destinati al pagamento di compensi per lavoro straordinario, escludeva dal predetto beneficio il personale trasferito in attuazione del decreto-legge n. 181 del 2006 e del decreto-legge n. 133 del medesimo anno, per mancanza delle necessarie risorse finanziarie, da reperire attraverso un successivo provvedimento legislativo l'individuazione della relativa copertura.

In sede di certificazione, la Corte osservava come l'avvenuto inquadramento nei ruoli avrebbe potuto dare luogo ad un possibile contenzioso con gli interessati, sottolineando l'esigenza di una rapida conclusione della vicenda attraverso una ridefinizione del quadro economico per il successivo accordo biennale.

Anche tale successivo accordo non riusciva a definire la vicenda in relazione al difficile *iter* del decreto legislativo che avrebbe dovuto garantire la necessaria copertura.

La quantificazione degli oneri prevista nel d.lgs. n. 262 del 2010, seppure non supportata da una dettagliata relazione tecnica, appare, comunque, coerente con il numero degli interessati e l'ammontare individuale del beneficio spettante.

Relativamente alla copertura finanziaria, posta a carico del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica, la Corte osserva come l'attribuzione della prevista maggiorazione sulle competenze fisse ai dipendenti della Presidenza del

Consiglio, avvenuta in sede di rinnovo del contratto collettivo riducendo, per un pari importo, stanziamenti comunque destinati alla corresponsione di compensi in favore del personale, garantiva l'invarianza della specifica categoria di spesa. Per il personale trasferito, l'estensione dei benefici avviene, viceversa, attraverso il ricorso alla riduzione di una autorizzazione di spesa ricompresa in una diversa classificazione economica, con conseguente alterazione del quadro finanziario di riferimento della tornata contrattuale e delle previsioni complessive in materia di andamento della spesa di personale.

Nella specie, inoltre, trattandosi dell'attribuzione di un diritto soggettivo agli interessati, la norma avrebbe dovuto essere integrata con un'eventuale clausola di salvaguardia idonea a fronteggiare eventuali oneri eccedenti la previsione.

Ciò anche in considerazione dell'obbligatorietà della relativa spesa e del conseguente rischio di un ricorso al Fondo di riserva previsto dall'art. 7 della legge di contabilità in caso di sottostima della relativa quantificazione.

L'onere, inoltre, si configura come permanente, mentre il Fondo per il quale si prevede la riduzione è alimentato, in parte, da risorse *una tantum*. Sarebbe stata, pertanto, opportuna una verifica disaggregata delle disponibilità del Fondo e un riferimento specifico alla riduzione del gettito delle fonti di alimentazione aventi caratteristiche di stabilità. Quanto sopra, ferma restando la necessità di un'espressa indicazione delle finalità in precedenza perseguite con il Fondo delle quali si prevede, per il futuro, l'abbandono.

Sempre in materia di oneri di personale, l'art. 27, comma 7, contiene una delega legislativa volta ad equiparare il trattamento retributivo e pensionistico spettante al personale volontario dei vigili del fuoco con quello di competenza dei soggetti in servizio permanente.

La quantificazione degli oneri non risulta, peraltro, supportata nella relazione tecnica da tutti gli elementi ed i dati previsti dall'articolo 17, comma 7, della legge di contabilità (numero dei destinatari, costo unitario, automatismi diretti ed indiretti, correlazioni con stato giuridico ed economico di categorie professionali assimilabili).

La copertura risulta, inoltre, impropriamente prevista come tetto di spesa, a fronte della previsione di diritti soggettivi agli interessati che rende difficoltoso ipotizzare una

graduazione degli interventi e l'individuazione di priorità nella attribuzione dei previsti benefici.

L'art. 20 e l'art. 47 prevedono, rispettivamente, l'incremento delle autorizzazioni di spesa relative all'indennizzo previsto per i superstiti delle vittime del dovere e per i soggetti danneggiati dall'effettuazione di vaccinazioni obbligatorie.

In entrambi i casi, la relazione tecnica non specifica le sottostanti esigenze connesse con un probabile incremento della platea dei soggetti interessati rispetto alle originarie previsioni. Ciò rende difficoltoso valutare la congruità dell'adeguamento, con la conseguenza che la norma avrebbe dovuto essere accompagnata da una specifica clausola di salvaguardia non prevista nella normativa.

Priva di effetti sostanziali, infine, la norma contenuta all'articolo 19, che rinvia ad un successivo intervento legislativo l'individuazione di generiche forme di tutela retributiva e previdenziale in favore del personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e dei vigili del fuoco in relazione alla specificità delle funzioni svolte.

6. Le altre leggi di spesa

In aggiunta a quelle precedentemente esaminate, nel terzo quadrimestre 2010 risultano emanate altre 12 leggi, fra le quali 5 di ratifica di trattati e convenzioni internazionali e quelle concernenti l'approvazione del rendiconto generale dello Stato per il 2009, l'assestamento per il 2010 e il bilancio preventivo 2011.

Esaminando in dettaglio i citati provvedimenti normativi, sotto il profilo della quantificazione degli oneri finanziari e delle tipologie di copertura adottate, merita di essere evidenziato il contenuto di alcune disposizioni.

L'art. 1, comma 1, lett. a), della legge 13 agosto 2010, n. 149, prevede che, a decorrere dall'esercizio finanziario 2011, i funzionari delegati del Ministero degli affari esteri possono temporaneamente utilizzare le somme presenti nelle contabilità speciali e non erogate, per spese di analoga natura rispetto a quelle rientranti nella originaria finalizzazione dei trasferimenti. La relazione tecnica prende atto della inesistenza di oneri a valere sul saldo netto da finanziare, senza considerare i possibili effetti sul

fabbisogno di cassa, derivanti dalla accelerazione dei pagamenti, rispetto alla dinamica di spesa contenuta nel quadro tendenziale.

Oneri finanziari sono previsti dall'art. 4, comma 2, della legge 8 ottobre 2010, n. 160, recante norme in materia di disturbi dell'apprendimento in ambito scolastico.

La citata disposizione prevede, per gli anni 2010 e 2011, un programma di formazione del personale docente e dirigenziale al fine di incrementare le competenze per l'individuazione precoce dei segni distintivi dei predetti disturbi. La copertura risulta assicurata tramite il ricorso al Fondo per le autorizzazioni di spesa delle leggi di natura corrente per un importo pari ad 1 milione per ciascuno dei due anni di riferimento. Non risulta, peraltro, chiaro se si tratti, nella specie, di una previsione o di un tetto di spesa.

La legge 26 novembre 2010, n. 199, all'art. 4, modificando l'art. 2, comma 215, della legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria per il 2010), prevede l'utilizzo dei proventi derivanti dalla gestione dei crediti relativi alle spese di giustizia e delle maggiori entrate connesse con l'incremento del contributo unificato (previsti rispettivamente dai commi 212 e 213 del citato art. 2) per l'adeguamento dell'organico del Corpo di polizia penitenziaria, disponendo espressamente un'autorizzazione all'assunzione di personale, nei limiti consentiti dal predetto gettito. Al riguardo, la relazione tecnica non chiarisce se la nuova finalità di spesa possa, eventualmente, pregiudicare il perseguimento degli obiettivi ai quali risultano già destinati, a legislazione vigente, le previste maggiori entrate.

La legge 3 dicembre 2010, n. 202, prevede, in esecuzione di una sentenza del giudice amministrativo, il rinnovo del concorso per dirigenti scolastici indetto dalla Regione Sicilia, con procedura riservata ai candidati che hanno completato la consegna dell'elaborato delle prove scritte.

Il relativo onere, connesso con il costo del rinnovo della prova concorsuale e dei previsti corsi di formazione, risulta coperto mediante risorse strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. La relazione tecnica non contiene, peraltro, elementi volti a suffragare

l'esistenza e la consistenza di disponibilità derivanti da economie sulle risorse assegnate all'ufficio scolastico per la Regione siciliana.

Fra le leggi di ratifica di trattati internazionali, oneri finanziari sono previsti in relazione alla legge 13 novembre 2010, n. 208, di ratifica dell'accordo tra il Governo italiano e quello della Bielorussia concernente la mutua assistenza in materia doganale.

Gli oneri riguardano prevalentemente la spesa per missioni all'estero di funzionari dell'Agenzia delle dogane, da coprire mediante riduzione del Fondo per la copertura degli effetti finanziari derivanti dalla successiva legislazione di spesa di parte corrente, previsto nella legge finanziaria per il 2010. La quantificazione contenuta nella relazione tecnica contempla anche il pagamento della diaria agli interessati.

La norma all'esame, derivante da un disegno di legge presentato il 21 maggio 2010, non risulta coordinata con quanto disposto dall'art. 6, comma 12, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 che ha disposto l'abolizione della predetta diaria.

7. I decreti legislativi

Nel corso del terzo quadrimestre 2010 sono stati emanati 20 decreti legislativi, di cui:

- 15 attuativi di direttive o regolamenti comunitari;
- 2 riguardanti l'esercizio delle deleghe in materia di attuazione del federalismo fiscale;
- 2 in materia di semplificazione normativa;
- 1 connesso con l'approvazione del Trattato di Prüm per l'istituzione di una banca dati nazionale del DNA.

Fra i 15 decreti attuativi della normativa comunitaria, uno rientra nelle previsioni della legge comunitaria 2007 (legge 25 febbraio 2008, n. 34), 11 risultano emanati in attuazione della legge comunitaria 2008 (legge 7 luglio 2009, n. 88) e 3 trovano fondamento nella legge comunitaria 2009 (legge 4 giugno 2010, n. 96).

Nuovi oneri finanziari sono previsti dal d.lgs. 13 ottobre 2010, n. 190, concernente il quadro delle iniziative da intraprendere per la difesa dell'ambiente marino in attuazione della direttiva 2008/56.

In particolare, per la copertura dei costi connessi con gli interventi di cui all'art. 8 (valutazione iniziale dello stato ambientale e dell'impatto delle attività antropiche

sull'ambiente marino), quantificati in 9,2 milioni di euro per l'anno 2011 e in 9 milioni per il 2012, è previsto il ricorso al Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, così come indicato nell'art. 2, comma 1, lett. d) della legge comunitaria 2008.

Gli oneri previsti dall'art. 11 per l'effettuazione dei programmi di monitoraggio ambientale, quantificati in 16 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014, risultano coperti tramite riduzione dell'autorizzazione di spesa recata dalla legge n. 979 del 1982.

La citata autorizzazione di spesa riguarda le misure per la difesa del mare e, in quanto inserita nella tabella C della legge di stabilità, può essere rideterminata annualmente, ai sensi dell'art. 11, comma 2, lett. b), della vigente legge di contabilità.

La norma di copertura sembra, pertanto, prefigurare un vincolo alla rideterminazione della predetta autorizzazione di spesa, a decorrere dal 2014, cioè da un esercizio finanziario successivo rispetto a quelli rientranti nell'ultimo bilancio triennale vigente al momento dell'emanazione del decreto legislativo.

Alcuni dei citati decreti legislativi prevedono, peraltro, l'attribuzione di nuovi, impegnativi, compiti agli organi dello Stato competenti nelle materie oggetto della normativa comunitaria.

In particolare, meritano di essere segnalati:

- il d.lgs. 26 ottobre 2010, n. 200, che dispone, fra l'altro, l'implementazione delle esistenti banche dati per la classificazione dei suini, nonché l'aumento del numero dei controlli da eseguire sulla origine e la salute dei predetti animali;

- il d.lgs. n. 204, emesso nella stessa data, che prevede uno scambio protetto di dati informatizzati tra il servizio sanitario nazionale e le forze dell'ordine.

In entrambi i casi, una specifica norma prevede la neutralità finanziaria, in mancanza, peraltro, delle indicazioni previste dall'art. 17, comma 7, della legge n. 196 del 2009 (dati ed elementi idonei a supportare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziare in bilancio utilizzabili per le finalità indicate).

Il d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216, recante disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* di Comuni, Città metropolitane e Province, non prevede oneri finanziari, trattandosi di normativa ordinamentale, volta a specificare criteri, procedure e modalità di calcolo.

Per effettuare la predetta determinazione, l'art. 5 prevede il coinvolgimento della Società studi di settore SOSE S.p.A. e dell'Istituto per la finanza e l'economia locale - IFEL, enti che sono tenuti a provvedere all'attività nell'ambito delle rispettive risorse. Tale previsione appare, peraltro, non del tutto coerente con il contenuto dell'accordo siglato il 15 luglio 2010, il cui contenuto è richiamato dal citato articolo 5, comma 1, lett. d), con il quale il Governo si impegnava espressamente ad adottare le iniziative per assicurare gli adeguamenti finanziari necessari in relazione ai compiti attribuiti ai predetti enti di collaborare alla determinazione dei fabbisogni *standard*.

Oneri finanziari quantificati in 1,52 milioni di euro a decorrere dal 2011 e in 1,62 milioni di euro per il 2020 e il 2021 sono previsti anche in relazione al d.lgs. 9 settembre 2010, n. 162, attuativo del Trattato di Prüm, che istituisce un ruolo tecnico nel Corpo della polizia penitenziaria (con una dotazione organica di 37 unità).

In conformità all'art. 17, comma 7, della vigente legge di contabilità, le proiezioni finanziarie risultano correttamente riferite ad un periodo decennale. La relazione tecnica indica analiticamente l'ammontare dei singoli istituti retributivi spettanti agli interessati.

Per la copertura, il d.lgs. all'esame rinvia alla legge 30 giugno 2009, n. 85, con la quale è stato ratificato il predetto Trattato, che quantificava (art. 32, comma 2) i costi in un importo, decorrente dal 2008, pari a 1,62 milioni, corrispondente all'onere a regime per le assunzioni. Il citato articolo individuava la necessaria copertura, fino al 2010, mediante utilizzo del Fondo speciale di parte corrente, mentre per il periodo successivo era prevista una riduzione dell'autorizzazione di spesa contenuta nell'art. 3, comma 51, della legge finanziaria per il 2004, che istituiva, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, un Fondo da ripartire per le esigenze correnti di funzionamento dei servizi dell'amministrazione. Al riguardo, si rinvia alle valutazioni contenute nella relazione relativa al secondo quadrimestre del 2009.

Non sono previsti oneri finanziari con riferimento ai decreti legislativi 13 dicembre 2010, n. 212 e n. 213, contenenti un correttivo al d.lgs. 1 dicembre 2009, n.

179, allo scopo di sottrarre dall'effetto abrogativo disposizioni legislative relativamente alle quali è successivamente emersa la necessità di una permanenza in vigore.

PAGINA BIANCA