

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. XLVIII

N. 5

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

RELAZIONE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI RELATIVAMENTE ALLE LEGGI PUBBLICATE NEL QUADRIMESTRE SETTEMBRE-DICEMBRE 2013

(Articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196)

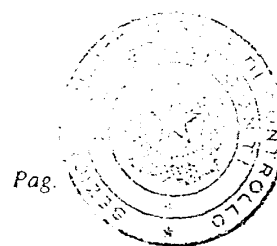
Trasmessa alla Presidenza il 18 febbraio 2014

L'elaborazione dei dati relativi agli allegati è stata curata da Loredana Alampi.
L'editing è stato curato da Caterina Francione, Marina Mammola e Giuseppina Scicolone.

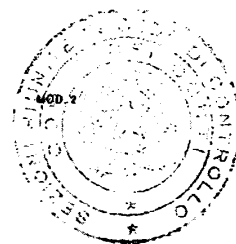
INDICE



	<i>Pag.</i>
Deliberazione	“ 5
1. Considerazioni generali	“ 7
1.1. La legislazione del quadrimestre	“ 7
1.2 Sintesi dei profili metodologici	“ 7
2. Giurisprudenza costituzionale	“ 15
3. Le singole leggi	“ 20
Legge 7 ottobre 2013, n. 112, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91, recante disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo	“ 20
Legge 15 ottobre 2013, n. 119, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province	“ 24
Legge 28 ottobre 2013, n. 124, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102, recante disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici	“ 29
Legge 30 ottobre 2013, n. 125, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni	“ 41
Legge 8 novembre 2013, n. 128, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 settembre 2013, n. 104, recante misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca	“ 47
Legge 9 dicembre 2013, n. 135, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 ottobre 2013, n. 114, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione	“ 54



Legge 13 dicembre 2013, n. 137, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 ottobre 2013, n. 120, recante misure urgenti di riequilibrio della finanza pubblica nonché in materia di immigrazione	“	56
Legge 27 dicembre 2013, n. 147, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)	“	61
La struttura della legge	“	61
Aspetti ordinamentali della legge nel suo complesso	“	63
Aspetti ordinamentali e di copertura riferiti ad alcune norme o gruppi di norme	“	67
3.1 Leggi di minore rilevanza finanziaria	“	73
3.2 Decreti legislativi	“	74
I Tavole	“	75
II Schede analitiche - Oneri e coperture	“	81
APPENDICE - Le prospettive della finanza pubblica dopo la legge di stabilità	“	105
Gli obiettivi di bilancio e il contesto macroeconomico di riferimento	“	107
Il quadro di finanza pubblica e la legge di stabilità 2014	“	117
L'impostazione della manovra di bilancio: alcune considerazioni	“	122
Considerazioni conclusive	“	126
Riquadro 1 – La previsione della spesa per interessi	“	131
Riquadro 2 – Il percorso di rientro dell'indebitamento strutturale: metodologia di calcolo e possibili rischi	“	133
Riquadro 3 – La legge di stabilità per il 2014: l'iter parlamentare e la composizione degli interventi sulla spesa	“	136
Riquadro 4 – La manovra sulle entrate e i rischi sul gettito futuro	“	140
Riquadro 5 – Il DL 35/2013: il carattere aggiuntivo della spesa in conto capitale dei comuni	“	143

MODULARIO
C C - 2

Corte dei Conti

N. 1/SSRRCO/RQ/14

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte, Raffaele SQUITIERI

e composte dai magistrati

Presidenti di sezione

Giorgio CLEMENTE, Rita ARRIGONI, Mario FALCUCCI, Giuseppe COGLIANDRO, Claudio IAFOLLA, Enrica LATERZA, Anna Maria CARBONE, Roberto TABBITA, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO;

Consiglieri

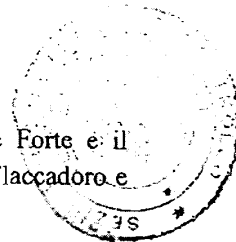
Simonetta ROSA, Ermanno GRANELLI, Giovanni COPPOLA, Marco PIERONI, Mario NISPI LANDI, Enrico FLACCADORO, Massimo ROMANO, Vincenzo PALOMBA, Cinzia BARISANO, Luigi PACIFICO, Luisa D'EVOLI, Natale A.M. D'AMICO, Clemente FORTE, Donatella SCANDURRA, Luca FAZIO, Alessandra SANGUIGNI, Salvatore TUTINO;

VISTI il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni nonché la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO l'art. 4 del d.l. 23.10.1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20.12.1996, n. 639;

VISTO l'art. 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196;

UDITI, nell'adunanza del 10 febbraio 2014, il relatore Cons. Clemente Forte e il correlatore cons. Marco Pieroni e per l'Appendice i relatori Cons. Enrico Flaccadoro e Cons. Salvatore Tutino;



DELIBERA

la "Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2013".

La presente relazione è corredata dai seguenti allegati:

- 1) elenco delle leggi pubblicate nel quadrimestre;
- 2) esposizione dei nuovi oneri finanziari indicati dalle singole leggi;
- 3) ripartizione degli oneri stessi in relazione alle diverse forme di copertura;
- 4) nove schede analitiche delle tipologie di copertura.

- Appendice

I RELATORI

Clemente Forte
Marco Pieroni
Enrico Flaccadoro
Salvatore Tutino

IL PRESIDENTE

[Signature]

Depositato in segreteria in data 18 FEB. 2014

PER COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE
DALLA SEGRETARIA DELLE SEZIONI
RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO
ROMA, 18 FEB. 2014

IL DIRIGENTE

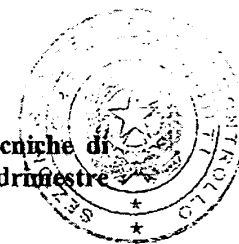
Maria Laura Iorio

IL DIRIGENTE

DOTT. SSA Maria Laura Iorio

Maria Laura Iorio

Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2013



1. Considerazioni generali

1.1. La legislazione del quadrimestre

Nel periodo settembre-dicembre 2013 sono state pubblicate tredici leggi, di cui due aventi ad oggetto la ratifica di trattati internazionali e sette recanti la conversione, con modificazioni, di decreti-legge (le rimanenti leggi riguardano l'approvazione del rendiconto 2012, dell'assestamento 2013 e del bilancio di previsione 2014 nonché la legge di stabilità per il 2014).

Gli effetti finanziari da ascrivere a ciascuna legge ordinaria vengono dettagliatamente riportati nelle singole schede concernenti la quantificazione degli oneri e le relative modalità di copertura (tranne che per la legge di stabilità). In particolare, per ogni legge viene riportata una scheda che indica oneri e coperture, con una corrispondenza diretta quando la norma reca una propria compensazione: in caso di copertura complessiva riferita a più norme o priva dell'indicazione delle singole disposizioni di riferimento, vengono riportati i due riepiloghi senza corrispondenza. Si ha in tal modo un quadro complessivo e al contempo analitico della portata finanziaria di ciascuna legge e di quella della singola norma, con la relativa copertura di dettaglio, quando indicata.

Sono altresì allegate tre tavole riepilogative, la prima contenente l'elenco delle leggi pubblicate nel periodo, la seconda il totale degli effetti in termini di competenza finanziaria riferito a tutte le leggi ordinarie che recano oneri, la terza un quadro riassuntivo delle modalità di copertura utilizzate da tali leggi.

1.2. Sintesi dei profili metodologici

La legislazione varata nel corso del quadrimestre offre spunti per numerose riflessioni di carattere metodologico sia per i profili finanziari sia per le modalità con cui si dà attuazione all'ordinamento in vigore. Tra l'altro, poiché tale periodo può ancora essere inquadrato all'interno dell'inizio della XVII legislatura, le valutazioni che seguono possono rivestire anche un carattere prospettico, considerata l'esigenza di

adeguare la legge di contabilità al mutato quadro istituzionale a seguito dell'entrata in vigore, a partire dal 1° gennaio 2014, sia delle novelle costituzionali sia della conseguente legge rinforzata n. 243 del 2012.



Come indicò il Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati nel proprio rapporto conclusivo nel 2012, dalla legislazione degli ultimi anni si evincevano, in sintesi, tre caratteristiche. Anzitutto, una struttura e una formulazione dei testi tali da rendere disagiata la lettura, per l'ampiezza e l'articolazione delle singole parti normative e per la dispersione e talora la dissoluzione dei precetti in espressioni prevalentemente costituite da indicazioni di finalità, di motivazioni e del contesto nel quale le norme sono chiamate ad operare. In secondo luogo, il rinvio ad una imponente mole di provvedimenti attuativi, che spesso esulano dal sistema delle fonti, prevedendo adempimenti che appaiono atipici o talora indefiniti. In terzo luogo, una complicata stratificazione normativa, resa ogni giorno più consistente in forza della sempre più pronunciata volatilità delle norme e della sovrapposizione al tessuto vigente di disposizioni prive delle necessarie clausole di coordinamento.

In special modo per quanto riguarda la legge di stabilità per il 2014, tali caratteristiche trovano una piena conferma.

E' il caso di sottolineare che molte di tali forme non fisiologiche di legislazione hanno un impatto a volte diretto, altre volte indiretto, sui relativi aspetti finanziari in ordine sia alla effettiva agibilità delle coperture offerte sia alla tenuta del quadro stesso degli oneri deliberati. Occorre inoltre considerare che spesso gli effetti finanziari ascritti *ex ante* alla normativa medesima risultano comunque conteggiati nei saldi tendenziali di finanza pubblica, almeno per quelli non afferenti alla contabilità finanziaria, il che rischia di rendere incerto il quadro previsionale se poi tali effetti risultano difformi rispetto alle previsioni.

I descritti fenomeni assumono un peso particolare nel periodo considerato, che concerne sia la legge di stabilità sia — come di consueto — in gran parte decreti-legge. In entrambi i casi si assiste ad aspetti distorsivi circa l'uso di tali strumenti rispetto alle finalità cui essi sono preordinati. Si rinvia al relativo commento di dettaglio, non senza aggiungere, per i decreti-legge, che si tratta di uno strumento in riferimento al quale,

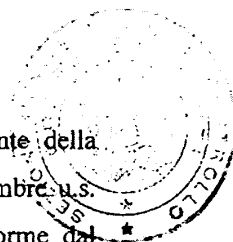
numerosi sono i moniti da parte della Corte costituzionale e del Presidente della Repubblica (da ultimo con la lettera ai Presidenti delle Camere del 27 dicembre 2013, riferita agli emendamenti parlamentari) in ordine al divieto di inserirvi norme dal carattere eterogeneo. Si ricorda che anche per il testo iniziale dei decreti-legge sono previsti determinati requisiti, come statuisce la stessa legge ordinamentale n. 400 del 1988, il cui articolo 15, comma 3, dispone che i decreti-legge devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.

Il quadro che complessivamente emerge nel quadrimestre offre la possibilità di focalizzare alcune distonie, in molti casi a conferma di tendenze che già da tempo hanno costituito oggetto di attenzione da parte della Corte. In altri casi, invece, sussistono elementi di carattere innovativo.

Per la rilevanza dal punto di vista sistematico si evidenzia anzitutto il decreto-legge n. 102 del 31 agosto 2013, che si segnala per il fatto di confermare la novità introdotta nell'ordinamento con il decreto-legge n. 35 dell'8 aprile del 2013, nel senso di far ricorso a forme di copertura espressamente a carico di debito pubblico aggiuntivo, sia pur utilizzando margini di flessibilità consentiti dalla normativa comunitaria al realizzarsi di determinate condizioni e per un determinato obiettivo, costituito dallo smaltimento dei debiti pregressi delle pubbliche amministrazioni. Si tratta di una svolta di fatto nell'architettura dell'ordinamento contabile per quanto attiene al sistema delle coperture. Per le ulteriori specificazioni si rinvia al commento di dettaglio.

Tra l'altro, sempre in riferimento agli interventi finanziati con maggior debito, va segnalato che sia nella legge di stabilità per il 2014 (come per il comma 332) sia in leggi ordinarie, come il decreto-legge n. 91 dell'8 agosto 2013 (art. 11), viene disposto un ampliamento delle possibilità di tali interventi. Il problema è che non risulta chiara la sussistenza, in tali casi, di quei presupposti che hanno consentito di ritenere legittima la suddetta copertura, altrimenti vietata.

Un'altra tecnica cui si è fatto ricorso nel quadrimestre in esame riguarda la considerazione degli effetti indiretti nella quantificazione degli effetti complessivi dei



provvedimenti. Ciò è avvenuto essenzialmente sia per il menzionato decreto-legge n. 102, sia per la stessa legge di stabilità per il 2014 (in questo secondo caso in riferimento ad agevolazioni fiscali). Si tratta di problemi metodologici non del tutto nuovi, ma che nel quadrimestre considerato assumono una rilevanza particolare per le dimensioni assunte. Nel rinviare anche qui ai commenti di dettaglio, si ricorda brevemente – come fatto positivo – che tale tecnica non è stata utilizzata, nel presente quadrimestre, al di fuori della sessione di bilancio, né senza previa ricomposizione del quadro macroeconomico e quindi delle interrelazioni tra nuove norme, economia ed effetti sulla finanza pubblica (è il caso infatti del decreto-legge n. 102). In precedenti quadrimestri, invece, vi si è fatto ricorso anche a prescindere dalla previa deliberazione del nuovo quadro “macro”.

La novità invece meno positiva del quadrimestre consiste nel fatto che la forte problematicità di coperture di tal genere ha trovato una rapida conferma con l'avvenuta attivazione, in tempi brevi, delle previste clausole di salvaguardia. Ciò contribuisce a ritenere indispensabile che tutto il processo valutativo che si concretizza nelle quantificazioni degli oneri sia sottoposto ad un deciso miglioramento.

In riferimento al decreto-legge n. 93 del 14 agosto 2013 si segnala in particolare il fatto che si prevedono un onere per un anno e contestualmente il rinvio direttamente al bilancio ai fini della relativa quantificazione negli esercizi successivi. Una tale decisione può essere configurata come aderente alle norme che presiedono al sistema della copertura finanziaria solo in quanto si tratta, nella fattispecie, di un'anticipazione con ripiano *ex post*, sicché il problema si restringe alla coincidenza per esercizio tra i due flussi finanziari.

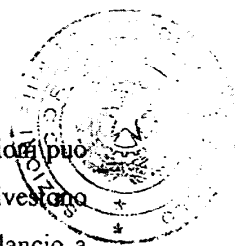
In linea generale va ribadito però che rimane vietato il fatto di creare, con legge ordinaria, un obbligo a provvedere a carico del bilancio, che costituzionalmente non può rappresentare la sede per il reperimento di coperture. Da questo punto di vista la vicenda di cui al decreto-legge n. 93 dà adito anche ad una riflessione in ordine alla coerenza della normativa-quadro in materia di contabilità regionale con la legge di contabilità n. 196, i cui dettami di copertura si estendono esplicitamente anche alle regioni, come confermano la giurisprudenza costituzionale. La riflessione concerne il regime di copertura da ritenere legittimo per le spese continuative e ricorrenti, in ordine alle quali



— in sintesi - la possibilità di un rinvio al bilancio per le successive quantificazioni può essere ritenuta coerente con il sistema della contabilità pubblica se le spese rivestono carattere discrezionale e non si crea, con le leggi ordinarie, un vincolo sul bilancio a stanziare risorse.

Si continua poi a registrare un diffuso utilizzo dell'istituto della clausola di neutralità, senza però convincenti dimostrazioni, che in molti casi mancano del tutto, circa la sostenibilità di una tale indicazione. Talvolta, sembrerebbe trattarsi piuttosto di una clausola di stile piuttosto che l'esito di una adeguata ponderazione delle variabili rilevanti. Ciò, oltre a risultare in contrasto con il dettato della legge di contabilità, rischia — come illustrato più diffusamente in riferimento alle singole disposizioni - di porre le premesse per una incompleta applicazione della normativa (a meno di non ipotizzare ogni volta improbabili recuperi di produttività, ove possibili). Non va peraltro dimenticato che la mancata o inefficace soluzione del problema di una valutazione realistica degli oneri effettivi può creare le premesse per rendere necessario l'appostamento di nuovi stanziamenti nei bilanci successivi oppure nella legge di assestamento del medesimo anno. Da questo punto di vista merita di essere ricordato che la giurisprudenza della Corte costituzionale ritiene insufficiente la mera apposizione in legge di una clausola di neutralità ai fini del giudizio circa il corretto assolvimento dell'obbligo di copertura, in presenza di oneri che si appalesano come ragionevolmente certi.

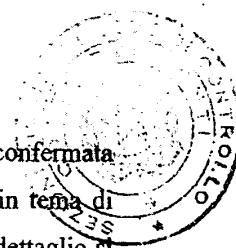
Viene poi in evidenza il fatto che con leggi di natura non ordinamentale si sovraccaricano di competenze aggiuntive gli strumenti - legislativi e non - di programmazione economica in essere a legislazione vigente. Nel rinviare anche in questo caso al commento *ad hoc*, si segnala la legge di stabilità per il 2014, che assegna nuovi compiti al Documento di economia e finanza nonché alle stesse leggi di stabilità future, in questo secondo caso prevedendo funzioni che, tra l'altro, non si inquadrano in quelle tipiche che l'ordinamento contabile assegna a tale veicolo normativo. In tal modo l'ordinamento ne risulta più frammentato e disomogeneo. Il fenomeno si presenta ormai in modo ricorrente.



Le medesime conclusioni vanno tratte in riferimento alla tendenza - ~~confermata~~ per esempio con riferimento al decreto-legge n. 114 del 10 ottobre 2013, in tema di proroga delle missioni internazionali delle forze armate, al cui commento in dettaglio si fa rinvio - ad accentuare la flessibilità circa le modalità di gestione del bilancio, prevedendo in qualche caso esplicite deroghe all'ordinamento in vigore. Si tratta di scelte che vanno sottolineate per le relative ricadute anche sul piano della trasparenza circa l'uso delle risorse pubbliche, con ripercussioni anche sull'esercizio dello stesso controllo esterno, che non può che risultarne in qualche modo indebolito. In una visione prospettica si può osservare che, se la gestione di talune attività non può essere perseguita con efficienza ed efficacia se non derogando all'ordinamento contabile generale, va colta senza indugio l'occasione per un ripensamento della normativa in vigore in vista di più efficienti modalità di gestione della spesa del bilancio statale.

Altro fenomeno da segnalare (e che dà adito anche a considerazioni di carattere istituzionale) riguarda il fatto di demandare a disposizioni subprimarie la definizione degli aspetti finanziari della normativa per quanto concerne sia l'individuazione degli oneri, sia il reperimento delle occorrenti fonti di copertura. Si registrano poi casi di rinvio all'azione amministrativa a proposito della specificazione dell'obbligazione tributaria, in riferimento tanto alle imposte indirette (ad es. coperture mediante aumento delle accise) che a quelle dirette (è il caso ad esempio della legge di stabilità in riferimento alla riduzione delle detrazioni e delle deduzioni). Si registrano poi casi di delegificazione del controllo dell'onere, come per quanto previsto dal decreto-legge n. 91 dell'8 agosto 2013.

Tutto ciò, oltre a rappresentare di fatto una riconfigurazione non irrilevante dell'equilibrio tra i poteri dello Stato, non pare in tutto coerente con il principio dell'autosufficienza della fonte legislativa su cui insiste l'obbligo di prevedere la copertura degli oneri. Per altro verso, si finisce in tal modo con l'infondere nel sistema elementi di incertezza circa l'effettiva portata finanziaria delle disposizioni, il che rileva anche dal punto di vista del rapporto che intercorre tra pubblica amministrazione e platea dei destinatari delle varie normative. Il fenomeno merita una particolare segnalazione per le norme che definiscono l'entità dell'obbligazione tributaria.



Altro fenomeno, che trova sempre di più conferme, è quello in base al quale si utilizzano per oneri correnti mezzi di parte capitale, con conseguente dequalificazione della struttura dei bilanci pubblici. Il costante e ormai passivo ripetersi di tale evenienza rappresenta una tendenza fortemente negativa che non può non essere sottolineata con forza dalla Corte.

Anche le coperture reperite mediante riduzioni di spesa non si sottraggono a rilievi. In merito al ricorso ad accantonamenti di somme iscritte in bilancio, sono state sollevate perplessità in varie circostanze in ordine alla relativa sostenibilità ed effettività come fonte di copertura ai fini dei tre saldi. Il fondo per la copertura dei limiti d'impegno assume poi la conformazione di un fondo di riserva per la compensazione degli effetti di norme varie sui saldi di finanza pubblica diversi dal saldo netto da finanziare.

Sempre sotto il profilo delle tecniche contabili utilizzate si segnala ancora una volta il fatto che spesso non si ritiene di sottoporre allo scrutinio di copertura norme che riducono risparmi a legislazione vigente, ancorché non quantificati *ex ante* in termini di contabilità finanziaria, bensì solo a consuntivo, per evitare irrigidimenti nella gestione del bilancio, evidentemente scontando un certo livello di incertezza nella loro effettiva conseguibilità. La questione può essere vista almeno sotto due profili.

Anzitutto, si registra in tali casi che i medesimi effetti risultano invece inseriti nei saldi di finanza pubblica diversi da quelli di contabilità finanziaria, che dà luogo a fenomeni di scarsa trasparenza in ordine alla costruzione dei "tendenziali". In secondo luogo, va rilevato che, per le norme di risparmio, non dovrebbe essere in dubbio l'andata della minore spesa, ma solo la relativa entità, per cui una norma successiva che ne riducesse la dimensione andrebbe sottoposta a compensazione, soprattutto se già scontata nei "tendenziali". Ciò a meno di non supporre che a norme approvate in quanto "virtuose" non vengano poi attribuiti effetti finanziari. A tale ultimo riguardo si è verificato il caso — in ordine al quale parimenti si esprimono perplessità — per cui dalla mancata attuazione di una norma onerosa sono stati trovati spazi di copertura per nuovi oneri.

Un altro fenomeno da sottolineare è che vengono riproposte coperture finanziarie consistenti nell'aumento delle imposte sui consumi (a fronte di oneri pluriennali) senza un'adeguata dimostrazione della sostenibilità (nel corso del tempo) del gettito ipotizzato al continuo incremento dell'imposizione. Il rischio è che si potrebbero rendere non conseguibili gli importi in termini di maggior gettito previsto per finalità di copertura.

Positivamente è da registrare il fatto che, nonostante il calo in atto dei tassi di interesse, non si sia fatto ricorso a coperture utilizzando tali spazi finanziari.

Prosegue altresì un orientamento oscillante circa la copertura - comunque non consentita - sui residui, talora mantenuti in bilancio con una norma *ad hoc*, ma solo in qualche caso compensati per i relativi profili di cassa, come dovrebbe invece avvenire con costanza.

In materia di pubblico impiego, poi, si ampliano le possibilità di regolarizzazioni, di assunzioni e di proroghe di contratti a parità di vincoli in termini di saldi e quindi anche di patto di stabilità interno. Va sempre considerato a tal riguardo che tali vincoli in tanto possono essere ritenuti sostenibili ed efficaci in quanto risultino supportati da un apparato normativo ad essi coerente. Sempre in materia si sottolinea poi l'opportunità di individuare una soluzione più soddisfacente, eventualmente nell'ambito della sede più appropriata costituita dalla riforma della legge di contabilità, al caso di oneri derivanti da assunzioni e strutturalmente in crescita in base ai meccanismi di legislazione vigente, ma per i quali l'onere stesso (e la relativa copertura finanziaria) continua ad essere individuato come tetto di spesa permanente. E' il caso del decreto-legge n. 104, ma anche di altre norme inserite nella legge di stabilità.

Dalle considerazioni complessive del Documento si evince che l'adeguamento della legge-quadro di contabilità e finanza pubblica appare in ritardo rispetto alla già avvenuta entrata in vigore del nuovo assetto costituzionale e ordinamentale in materia. La circostanza condiziona negativamente la legislazione per diversi aspetti sottoposti al vaglio della Corte in sede di Relazione quadrimestrale sulle leggi di spesa.

Si ricorda che, come di consueto, il commento riferito alle leggi è inteso a metterne in luce gli aspetti particolarmente problematici sul piano metodologico in riferimento a singole norme o gruppi di norme.



Infine, viene prevista un'Appendice dedicata ad un'analisi sulle prospettive della finanza pubblica alla luce del nuovo quadro economico internazionale ed interno nonché degli effetti delle disposizioni approvate con la legge di stabilità 2014. Con tale approfondimento la Corte si propone di arricchire le valutazioni tradizionalmente dedicate all'esame delle leggi di spesa per rispondere alle esigenze poste dall'entrata in vigore del nuovo testo costituzionale relativo agli equilibri di bilancio e agli obiettivi di medio termine europei.

2. Giurisprudenza costituzionale

Nell'ultimo quadrimestre quattro sono le pronunce di rilievo della Corte costituzionale in tema di copertura finanziaria degli oneri (sentt. nn. 241, 250, 266 e 307).

Si tratta di quattro pronunce che originano da altrettanti giudizi di legittimità costituzionale in via principale attivati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri avverso quattro leggi regionali (due della regione Abruzzo, una della regione Molise e una della regione Puglia).

Con la sentenza n. 241 viene censurata l'assenza di copertura finanziaria, in quanto la legge regionale provvedeva, illegittimamente in relazione all'art. 81 Cost., per una parte, con il finanziamento con economie di spesa realizzate nell'esercizio precedente e, per altra parte, con poste di bilancio assenti o incapienti.

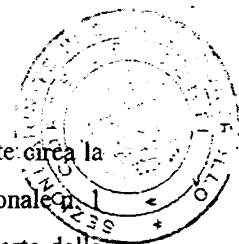
Con le sentenze nn. 250 e 266 viene, analogamente, censurata l'assenza di copertura finanziaria stante il riscontrato utilizzo dell'avanzo di amministrazione presunto.

Infine, con la sentenza n. 307, in occasione dell'istituzione, ad opera della regione Puglia, dell'archivio delle imprese che esercitano impianti di produzione di energia elettrica, viene rilevata la completa assenza di copertura finanziaria.

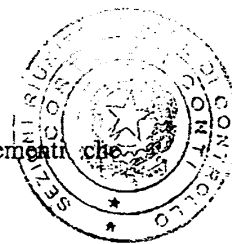
Da segnalare è anche la sentenza n. 310 per i rilievi formulati dalla Corte: circa la portata innovativa della riforma costituzionale introdotta dalla legge costituzionale del 2012 in relazione all'esigenza del rispetto dell'equilibrio dei bilanci da parte delle pubbliche amministrazioni in una dimensione di "sostenibilità" che vada oltre il ciclo di bilancio annuale.

Passando ad una disamina di maggior dettaglio, con la citata sentenza n. 241 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 2, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2013)», che destina al finanziamento delle spese relative al servizio di trasporto pubblico gli importi iscritti in bilancio per il rimborso dell'anticipazione di liquidità finalizzata al pagamento dei debiti sanitari di cui all'art. 2, comma 98, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, utilizzando un'economia di stanziamento, proveniente dall'esercizio 2012, nel successivo esercizio 2013. Infatti – ha rimarcato la Corte – è precluso dall'ordinamento contabile l'utilizzo di economie di spesa di esercizi precedenti, che possano essere trasferite a quello successivo attraverso una sorta di vincolo postumo.

Secondo la Corte, l'economia di bilancio relativo ad esercizi precedenti, ed in particolare quella di stanziamento, è intrinsecamente incompatibile con il concetto di riprogrammazione. Inoltre, la Corte ha sottolineato che la disposizione censurata entra in collisione anche con un principio desumibile dall'art. 81, quarto comma, Cost., quello dell'unità di bilancio, esplicitato dall'art. 24, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica). Esso prescrive che il bilancio non può essere articolato in maniera tale da destinare alcune fonti di entrata a copertura di determinate e specifiche spese, salvi i casi di espresso vincolo disposti dalla legge per alcune tipologie di entrate (tributi di scopo, mutui destinati all'investimento, fondi strutturali di provenienza comunitaria, etc.). Orbene, se tale principio risulta indefettibile nell'ambito del singolo esercizio di competenza, a maggior ragione esso preclude che economie di spesa di esercizi precedenti possano essere trasferite a quello successivo. In ordine poi al concetto di economia di spesa la Corte ha rilevato e come lo stesso costituisca «sopravvenienza attiva vera e propria, che si riversa [deve riversarsi] –



quale componente positiva – nella aggregazione complessiva degli elementi che determinano il risultato di amministrazione» (sentenza n. 192 del 2012).



Con la sentenza n. 250 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di taluni articoli della legge della regione Abruzzo n. 3 del 2013 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013-2015) nella parte in cui prevedono l'utilizzo di quota parte del "saldo finanziario presunto" alla chiusura dell'esercizio 2012 a copertura di stanziamenti di spese non vincolate, per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost..

La Corte ha ritenuto, da un lato, che la copertura della spesa sia viziata per effetto della non consentita imputazione all'avanzo di amministrazione presunto, entità giuridicamente ed economicamente inesistente (sentenza n. 70 del 2012), e, dall'altro, che il principio di unità, prescrivendo «che il bilancio non può essere articolato in maniera tale da destinare alcune fonti di entrata a copertura di determinate e specifiche spese, salvi i casi di espresso vincolo disposti dalla legge per alcune tipologie di entrate (tributi di scopo, mutui destinati all'investimento, fondi strutturali di provenienza comunitaria, etc.)» (sentenza n. 241 del 2013), non consenta la correlazione vincolata tra la posta di entrata e la spesa, dal momento che nella fattispecie non esiste alcuna specifica disposizione legittimante tale deroga.

Analoga è la *ratio decidendi* della successiva sentenza n. 266 (che ha dichiarato la illegittimità costituzionale di talune disposizioni della legge di bilancio della regione Molise n. 5 del 2013) con la quale la Corte ha ribadito che l'impiego di risorse provenienti da esercizi precedenti è consentito solamente in presenza di particolari requisiti quali: a) l'effettiva riscossione di una risorsa finalizzata negli esercizi anteriori; b) la sua mancata utilizzazione in detti esercizi; c) la persistenza di un vincolo legislativo per le originarie specifiche finalità (sentenze n. 241 del 2013 e n. 192 del 2012).

La Corte ha anche affermato che i fondi di riserva per le spese obbligatorie e per quelle imprevedute, di cui agli artt. 11 e 12 della legge della regione Molise n. 5 del 2013, sono due poste di spesa di natura necessaria, così configurate dalla stessa normativa quadro di contabilità regionale (art. 13 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, recante «Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e

di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208») e finalizzate ad assicurare l'equilibrio del bilancio in una prospettiva dinamica. Esse infatti costituiscono un accantonamento di risorse destinate rispettivamente a fronteggiare, nel corso dell'esercizio di competenza, eventuali eccedenze di spese obbligatorie rispetto alla previsione annuale oppure nuove o maggiori spese necessarie, ma imprevedibili al momento dell'approvazione del bilancio.

La Corte ha concluso che l'allocazione nella parte relativa alla spesa di bilancio delle poste contestate costituisce un obbligo indefettibile per la regione Molise, ma che essa «deve avvenire secondo i canoni della sana gestione finanziaria, nel rispetto dei precetti discendenti dall'art. 81, quarto comma, Cost., attraverso le forme di copertura consentite dall'ordinamento» (sentenza n. 250 del 2013). Nel caso di specie, al contrario, esse non sono conformi né ai parametri costituzionali di imputazione della spesa, né al principio dell'unità di bilancio, desumibile dal richiamato art. 24, comma 1, della legge di contabilità (sentenza n. 241 del 2013). Sotto il primo profilo, infatti, la risorsa impiegata per la copertura è «giuridicamente inesistente» (sentenze n. 250 del 2013 e nn. 318 e 70 del 2012); sotto il secondo profilo, la legge vincola indebitamente a spese di competenza una posta proveniente da esercizio precedente.

In sostanza, secondo la Corte, è il collegamento teleologico di dette poste contabili a rendere il bilancio dell'esercizio 2013 privo di equilibrio nel suo complesso, poiché determina «il sovradimensionamento della spesa rispetto alle risorse effettivamente disponibili» attraverso la loro destinazione «a spese discrezionali ancora da assumere, e comunque non pervenute alla fase del perfezionamento, anziché impiegarle in via prioritaria» per far fronte a spese obbligatorie e ad obbligazioni in scadenza o scadute (sentenza n. 250 del 2013).

Infine, con la sentenza n. 307 la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima una norma contenuta nella legge della regione Puglia n. 25 del 2012 che, nell'istituire l'archivio delle imprese che, in ambito regionale, esercitano impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti di energia rinnovabili, omette di indicare i mezzi per far fronte alla spesa correlata.

La Corte, richiamando i propri precedenti in tema di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira (sentenze n. 131 del 2012, n. 272 e n. 106 del 2011,



n. 141 e n. 100 del 2010, n. 386 del 2008 e n. 359 del 2007) e di copertura di nuove spese (sentenze n.131 del 2012, n. 100 del 2010 e n. 213 del 2008), ha rimarcato che, dato lo stretto collegamento tra la legge, la nuova e maggior spesa che essa comporta e la relativa copertura finanziaria, quest'ultima non può essere ricercata in altre disposizioni, ma deve essere indicata nella legge medesima, al fine di evitare che gli effetti di essa (eventualmente in deroga alle altre disposizioni) possano dar luogo a stanziamenti privi della corrispondente copertura (sentenza n. 106 del 2011).

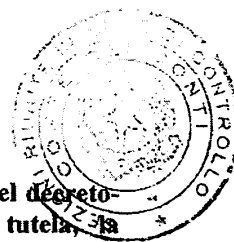
Di particolare rilievo è anche la sentenza n 310, laddove la Corte costituzionale, in occasione dell'esame – a seguito di giudizio di costituzionalità in via incidentale – della disciplina delle classi e degli scatti legati all'anzianità di servizio dei professori e ricercatori universitari, su cui incide il secondo periodo dell'art. 9, comma 21, del decreto-legge n. 78 del 2010, ha avuto occasione di fare riferimento alla portata della recente riforma dell'art. 81 Cost. - 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, ma ancor prima il nuovo primo comma dell'art. 119 Cost., che pongono l'accento sul rispetto dell'equilibrio dei bilanci da parte delle pubbliche amministrazioni, anche in ragione del più ampio contesto economico europeo.

In proposito la Corte, a sostegno della ragionevolezza della normativa censurata, ha osservato – citando la direttiva 8 novembre 2011, n. 2011/85/UE (Direttiva del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri) – che «la maggior parte delle misure finanziarie hanno implicazioni sul bilancio che vanno oltre il ciclo di bilancio annuale» e che «una prospettiva annuale non costituisce pertanto una base adeguata per politiche di bilancio solide» (20° Considerando), tenuto conto che, come prospettato anche dalla difesa dello Stato, vi è l'esigenza che misure strutturali di risparmio di spesa non prescindano dalle politiche economiche europee.



3. Le singole leggi

Legge 7 ottobre 2013, n. 112, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91, recante disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo



La legge affronta una serie di questioni nella materia della tutela e della valorizzazione dei beni culturali. In riferimento al Capo I sono previste disposizioni per i siti rilevanti in essere all'interno della regione Campania (Pompei, Caserta, Napoli etc.) (art. 1), la prosecuzione delle attività di digitalizzazione del patrimonio culturale italiano (art. 2), alcune misure per garantire la regolare apertura al pubblico degli istituti e dei luoghi di cultura (art. 3) nonché lo sviluppo delle biblioteche (art. 4), la realizzazione di centri di produzione artistica (art. 6) ed interventi di sostegno a vari centri culturali. Il Capo II prevede poi sovvenzioni al settore del cinema e a quello musicale, mentre il Capo III è volto ad assicurare risorse al sistema dei beni e delle attività culturali.

Il provvedimento consta complessivamente di quindici articoli, compresa la norma di copertura finanziaria, e risulta corredato di Relazione tecnica iniziale, aggiornata nel corso dell'*iter* parlamentare e arricchita con ulteriore documentazione fornita dal Governo tenuto conto degli emendamenti approvati.

Circa gli effetti finanziari complessivi, in termini di indebitamento netto si ha un saldo quasi nullo, con un andamento crescente della dimensione lorda dell'intervento tra il primo esercizio e quelli del triennio ed una stabilizzazione per quelli successivi. Le maggiori spese assorbono quasi integralmente l'utilizzo delle risorse e derivano in gran parte dal credito d'imposta per il settore cinematografico (tenendo conto delle tecniche di contabilizzazione di contabilità nazionale). Le risorse a copertura provengono quasi integralmente da maggiori entrate, concentrate massimamente nell'incremento dell'aliquota base dei tabacchi lavorati, delle aliquote sugli alcolici nonché delle imposte sui consumi degli olii lubrificanti.



Per i più rilevanti profili finanziari riferiti a singole norme, molte sono le disposizioni sulle quali è possibile svolgere considerazioni, avuto riguardo tanto alla quantificazione degli oneri che alla relativa copertura e tenuto conto dei chiarimenti intervenuti durante l'esame in Parlamento, anche alla luce della documentazione fornita dal Governo.

In riferimento al gruppo di norme di cui al Capo I, viene in rilievo l'art. 1, commi 11 e 12, con cui si istituisce una sovrintendenza per i beni archeologici in Napoli e si calcolano oneri in riferimento all'incremento della dotazione organica del personale dirigenziale di livello non generale del ministero interessato: resta il problema degli oneri relativi alla restante parte di personale, nonché di quelli collegati alle spese di impianto e di funzionamento, non menzionati.

Per quanto riguarda l'art. 4, i commi 2 e seguenti prevedono l'obbligo di rendere accessibili al pubblico in archivi elettronici istituzionali o di settore le pubblicazioni finanziate almeno al 50 per cento con fondi pubblici. Non risultano valutati i conseguenti costi, in quanto – in base all'indicazione della Relazione tecnica – si tratterebbe di una normativa di carattere ordinamentale, da cui conseguentemente non discendono oneri: sembrerebbe trattarsi, invece, di un caso in cui la mancata dotazione di risorse aggiuntive rischia probabilmente di impedire una completa attuazione della norma.

Una particolarità va segnalata infine, sempre nell'ambito del Capo I per l'art. 6, comma 5, che prevede un onere permanente (con relativa copertura) in riferimento alle spese di manutenzione straordinaria per immobili locati. La disposizione non definisce però i relativi elementi quantitativi, la cui individuazione è demandata pertanto alla Relazione tecnica, che costituisce un documento di carattere solo descrittivo, ancorché obbligatorio, e quindi privo della cogenza tipica del dato normativo.

In riferimento alle norme di cui al Capo II, viene in rilievo l'art. 7, in materia di sovvenzioni al settore cinematografico e musicale, con cui si definisce un sistema di crediti d'imposta fino all'importo massimo di 200.000 euro nei tre anni d'imposta e con

un tetto di spesa per lo Stato di 4,5 milioni annui. La norma non indica le modalità di controllo dell'evoluzione dell'onere, demandate infatti, in base alla posizione espressa dal Governo in Parlamento, ai decreti amministrativi di attuazione della normativa. Si tratta di una tecnica legislativa su cui non possono non essere espresse perplessità, perché l'imprescindibile obbligo di individuare nella normativa primaria efficaci meccanismi di controllo dell'andamento della spesa va soddisfatto mediante una precisa definizione legislativa e non può essere rimesso alla sede amministrativa, tra l'altro solo in via implicita, ancorché sulla base di una dichiarazione resa in Parlamento. Il rilievo appare viepiù appropriato se si considera che viene consentito un utilizzo automatico della compensazione del credito d'imposta, il che configura una tecnica d'intervento dai risvolti operativi sempre complessi, sotto il profilo del controllo dei relativi effetti finanziari. Da quest'ultimo punto di vista si sarebbero dovuti definire, ad esempio, elementi di assoluta rilevanza, come la presumibile calibrazione degli effetti per esercizi. Come è stato rilevato, infatti, durante il dibattito presso la Camera dei Deputati in seconda lettura, la compensazione di crediti d'imposta può essere effettuata anche in annualità successive a quelle in cui il diritto al beneficio sorge ed esaurisce i suoi effetti solo quando i contribuenti hanno utilizzato l'intero beneficio fiscale.

Da rilevare poi l'art. 11, sempre all'interno del Capo II, e in particolare i commi 6-8, in base ai quali viene istituito un fondo di rotazione, con dotazione pari a 75 milioni di euro per il 2014, per la concessione a favore delle fondazioni lirico-sinfoniche di finanziamenti di lungo periodo per l'ammortamento del debito. Rileva qui la copertura finanziaria di tale onere, individuata utilizzando una parte dell'autorizzazione di spesa, relativamente all'estinzione dei debiti degli enti locali, prevista dal decreto-legge n. 35 dell'8 aprile 2013, esaminato nella Relazione quadrimestrale riferita al periodo maggio-agosto 2013. La compensazione di tale autorizzazione a sua volta consisteva in trasferimenti di bilancio espressamente coperti con emissione di nuovo debito pubblico, operazione, questa, consentita solo in quanto si erano determinati alcuni presupposti legati essenzialmente all'impulso allo sviluppo e per la cui illustrazione in dettaglio si fa rinvio alla precedente Relazione quadrimestrale.

Il fatto è che non risulta verificata la piena sussistenza, nella fattispecie degli stessi presupposti che hanno in linea generale consentito il ricorso al debito pubblico per pagare debiti pregressi. Né risulta chiarito se la descritta forma di copertura ponga il problema indiretto di reperire risorse aggiuntive per far fronte ai debiti accumulati dagli enti locali. Rimangono poi i problemi più tradizionali in termini di insufficiente dimostrazione dell'entità di alcuni profili onerosi e per quanto attiene alle numerose condizioni che debbono realizzarsi perché sia possibile risolvere lo stato di grave crisi del settore, risanare le gestioni e rilanciare le attività di tali fondazioni.

Una parte delle coperture complessive di cui all'art. 15 proviene dalle misure contenute nell'art. 14, ossia dall'incremento dell'imposta di consumo sugli oli lubrificanti (comma 1) e dell'accisa su alcool (comma 2), nonché aumentando (comma 3) il prelievo fiscale sui prodotti da fumo in misura tale da assicurare maggiori entrate, sulla base dell'apposita determinazione direttoriale dell'Agenzia delle dogane (tra l'altro, sulla materia sono intervenute modifiche ad opera della legge di stabilità e specificazioni ulteriori ad opera del decreto-legge n. 133 del 30 novembre 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 5 del 29 gennaio 2014).

Per quanto riguarda le prime due forme di copertura (oli lubrificanti e accise su alcool), va rilevato che nell'articolo 15 finale gli effetti indiretti in termini di minori imposte dirette e Irap vengono rappresentati in termini di onere, senza che la Relazione tecnica dia conto in dettaglio delle ragioni delle quantificazioni addotte. Essi infatti, possono essere in teoria collegabili sia ai minori imponibili dei produttori dei beni la cui tassazione è aumentata, sia all'incremento dei costi deducibili da parte delle imprese che utilizzano tali beni come strumentali ai fini della produzione sia infine all'effetto di un eventuale impatto negativo dal punto di vista macroeconomico dell'aumento dell'imposizione medesima.

Per quanto concerne infine la terza forma di copertura citata (prelievo su prodotti da fumo) si pongono problemi in termini di delegificazione del prelievo fiscale, che assumono particolare rilievo, nel presente documento, in riferimento alla legge di stabilità per il 2014. Nel caso qui in esame la questione ha rilevanza in riferimento non solo alla fissazione delle aliquote, ma anche al monitoraggio del gettito e alla connessa



possibilità di un adeguamento successivo della misura stessa del prelievo, ~~che funge da~~
clausola di salvaguardia. A tutto il 2013, comunque, il gettito delle imposte sui generi di
monopolio è risultato in diminuzione rispetto all'anno precedente.



Legge 15 ottobre 2013, n. 119, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province

La legge, di conversione del decreto-legge n. 93, detta disposizioni di diverso contenuto: vengono infatti previste prescrizioni per far fronte alla violenza di genere (Capo I), in materia di sicurezza per lo sviluppo e contrasto di fenomeni di particolare allarme sociale (Capo II), nonché in tema di protezione civile (Capo III) e di gestioni commissariali delle province e a favore degli enti locali (Capo IV).

Nonostante l'approvazione di emendamenti durante la prima lettura parlamentare, non è stata aggiornata la Relazione tecnica nel passaggio alla seconda lettura, come si evince dal parere della Commissione bilancio del Senato della Repubblica.

Numerosi sono i problemi di carattere finanziario da segnalare. Anzitutto, nella legge di conversione è presente, tra l'altro, una norma che sospende per metà dell'esercizio 2014 la riduzione delle dotazioni organiche del ministero dell'interno, inserita originariamente nel decreto-legge e poi soppressa per essere collocata nella legge di conversione. Il Governo ha sostenuto che non vi sono effetti finanziari, in quanto alla norma originaria non erano associati risparmi di spesa quantificati. Si tratta di un tema su cui già sono state svolte considerazioni critiche sul piano metodologico: sempre che non si interpretino norme di questo tipo come tali da rivestire valenza solo programmatica (benché contenute in decreti-legge), è presumibile che la mancata quantificazione dei risparmi *ex ante* – e quindi il relativo mancato recepimento nei successivi equilibri “tendenziali” – dipenda dalla incertezza circa la relativa entità e non dall'assenza di effetti finanziari. Dovrebbe in altre parole essere in dubbio solo il *quantum* (e non lo stesso *an* delle conseguenze di carattere finanziario) in

considerazione della complessità dei meccanismi attuativi e quindi della difficoltà di individuare esattamente le riduzioni da apportare *ex ante* ai corrispondenti capitoli di bilancio. La dilazione per sei mesi di una misura di tale tipo dovrebbe avere dunque effetti sul piano finanziario. Tra l'altro, nella descritta trasposizione della norma dal decreto alla legge di conversione non è stata riproposta la clausola di invarianza apposta per tutto l'originario art. 12, di cui la norma in discussione rappresentava peraltro solo un comma.

Per quanto concerne le disposizioni del decreto-legge e in particolare in riferimento al citato Capo I, viene in considerazione, per i profili finanziari, l'art. 2, il cui comma 3 estende il beneficio dell'ammissione al gratuito patrocinio a spese dello Stato alle vittime di reati di violenza domestica, di pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili e di atti persecutori. Al riguardo, va rilevato che la stima degli oneri sembrerebbe non tener conto dell'andamento crescente di tali reati (ad esempio *stalking*), dal momento che la Relazione tecnica riproduce il dato relativo al 2011. Peraltro, la formulazione della norma nonché l'assenza della clausola di salvaguardia fanno propendere per una interpretazione in virtù della quale il legislatore ha scelto l'indicazione dell'onere come limite massimo. In tal caso si tratterebbe di una tecnica legislativa che, sia pur riferita ad oneri di modesta entità, appare tuttavia incongrua rispetto al carattere presumibilmente automatico dell'applicazione della norma stessa al verificarsi dei relativi presupposti, in presenza di una situazione che si può configurare come quella di diritto soggettivo, non condizionabile pertanto all'entità dello stanziamento di bilancio. Peraltro, occorre considerare che la legge ha per oggetto fattispecie che sembrerebbero richiedere maggiori risorse negli anni a venire sulla base degli andamenti storici a partire dal 2009, anno di introduzione nell'ordinamento della descritta figura di reato, che oltretutto non è l'unica che consente il gratuito patrocinio. Per tali motivi sarebbe stato più opportuno configurare l'onere come una previsione di spesa e prevedere al contempo un'adeguata clausola di salvaguardia. Peraltro, la norma in esame offre l'opportunità per ribadire l'inopportunità di coperture a valere su accantonamenti di fondo speciale relativi al ministero del lavoro e delle politiche sociali, da un lato, e degli affari esteri, dall'altro. Infatti, nel primo caso, è nota la



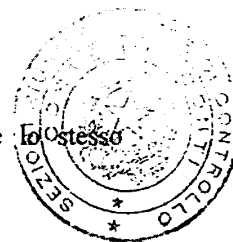
insufficienza di fondi per gli ammortizzatori sociali e, nel secondo caso, è la stessa legge di contabilità a vietarne l'utilizzo per finalità difformi.



In ordine al Capo II viene in rilievo in particolar modo l'art. 6, il cui comma 2 esclude per il 2013 - in relazione al comparto delle forze di polizia e delle forze armate - la riduzione degli stanziamenti relativi alla retribuzione accessoria. Il relativo onere, puntualmente quantificato, reca una copertura posta, con il comma 3, in gran parte a carico dei residui del fondo per il riordino delle carriere e dei ruoli del personale non direttivo e non dirigente del comparto sicurezza e difesa. Per gli aspetti legati alla quantificazione, l'assenza di una clausola di salvaguardia dovrebbe confermare che l'onere sia da intendere come limite massimo. Si tratta notoriamente di una tecnica contabile che presuppone un elevato grado di certezza della quantificazione. Tale ultima circostanza non risulta però adeguatamente dimostrata, per il caso in esame, né dalla Relazione tecnica né dalla documentazione aggiuntiva fornita dal Governo, le quali si limitano ad indicare le unità di personale che si sono ridotte rispetto al 2010. Per quanto concerne poi gli aspetti legati alla copertura finanziaria, si ricorda che il ricorso a disponibilità in conto residui non è contemplato tra le forme di copertura ritenute legittime dalla legge di contabilità (ancorché nella fattispecie i residui risultino autorizzati dalla legislazione in vigore) ed implica una valutazione della congruità dello stanziamento di cassa previsto in bilancio, di cui non si fa menzione nella documentazione fornita. Va infine sottolineata la particolarità della tecnica di copertura in esame: il mancato utilizzo delle risorse stanziare per provvedimenti di riordino di carriere e ruoli non dà luogo ad economie di bilancio, ma a residui che vengono impiegati poi per la copertura di altri oneri.

Sempre nell'ambito del Capo II va segnalato che l'art. 6-bis, comma 2, prevede la deroga dall'applicazione della contabilità pubblica per il ricorso alla permuta di materiali ovvero prestazioni nell'ambito della ottimizzazione delle modalità di impiego dei mezzi strumentali delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Si è già avuto modo di mettere in luce il carattere fortemente problematico di ogni tipo di deroga microsettoriale in ordine all'applicazione delle leggi di contabilità, in quanto

non solo l'ordinamento ne risulta progressivamente disarticolato, ma è lo stesso meccanismo dei controlli esterni a risultarne indebolito.



Il Capo III presenta la norma più problematica per i profili di carattere finanziario. L'art. 11, comma 1, infatti, prevede un fondo, pari a 15 milioni per il 2013, per l'anticipazione delle immediate e indifferibili esigenze di spesa limitatamente alle attività di soccorso pubblico rese dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco in contesti emergenziali dichiarati ai sensi delle disposizioni vigenti e demanda alla legge di bilancio a partire dal 2014 la determinazione dello stanziamento. La disposizione offre l'opportunità per alcune riflessioni di carattere metodologico.

Da un punto di vista ordinamentale, non si può ritenere facoltativo il dar corso negli esercizi futuri all'indicazione relativa al rinvio al bilancio, in quanto è la stessa norma sostanziale a prevedere esplicitamente questo vincolo (cui si è adempiuto, come confermano le risultanze contabili disponibili su scala triennale). Nel caso in esame si tratta però di un'anticipazione, che, sulla base del successivo comma 3, dovrebbe essere ripianata in attuazione delle norme vigenti, sicché nella sostanza non si concretizzerebbe il caso del rinvio automatico al bilancio per la determinazione di un onere coperto solo per il primo anno. Pur alla luce di tale considerazione, però, rimane l'assenza di garanzia circa il fatto che i ripiani avvengano nei medesimi esercizi in cui vengono erogate le anticipazioni, sicché per l'eventuale discrasia si possono realizzare effetti negativi.

Come anticipato nelle considerazioni generali, la norma offre indirettamente l'opportunità anzitutto per ribadire – anche probabilmente alla luce del nuovo quadro costituzionale ed istituzionale – che il bilancio a legislazione vigente degli esercizi futuri non rappresenta, né formalmente né sostanzialmente, lo strumento per garantire la copertura di oneri decisi con legge primaria e che è su quest'ultima che grava l'obbligo di apprestare i mezzi di copertura per tutta la durata dell'onere.

L'esame della questione consente anche di mettere a fuoco, in via incidentale, il tema della coerenza tra il combinato disposto degli artt. 17 e 19 della legge di contabilità (rispettivamente, il sistema delle coperture finanziarie e la relativa estensione alle regioni) e la norma di cui al d.lgs. n. 76 del 2000, art. 3, comma 1. Con la legge di

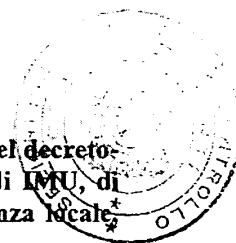
contabilità, infatti, è statuito comunque l'obbligo di copertura, a carico della legge istitutiva, per tutta la durata dell'onere, mentre con il d.lgs. n. 76 è fissato — *inter alia* — che, per le spese continuative e ricorrenti, è consentita per le regioni l'individuazione dei relativi stanziamenti (e quindi dei mezzi di copertura) ricorrendo ai futuri bilanci per singolo esercizio.

Il coordinamento tra le due disposizioni costituisce una questione di non facile soluzione, tenuto conto anche del fatto che la giurisprudenza costituzionale non offre al momento, sul punto specifico, precisi elementi di riferimento (cfr., ad esempio, sentenze n. 9/1958, n. 141/2010 e n. 51 e 26/2013). Per intanto, un approccio interpretativo ispirato a sistematicità - che consenta di poter ricondurre a coerenza la possibilità di far ricorso per la copertura al bilancio (di cui al citato art. 3 del d.lgs. n. 76) con il principio generale della cd. "autosufficienza" e "contestualità" tra copertura e oneri (cfr. sentenze Corte cost. n. 331/1988, n. 26/1991, n. 446/1994 e n. 26/2013) - potrebbe consistere nell'interpretare la disposizione di cui al d.lgs. nel senso di riferirla al caso in cui si tratti di spese continuative e ricorrenti di carattere non obbligatorio. Non esisterebbe in tal caso un vincolo inderogabile sul bilancio ad iscrivere nel corso del tempo un ammontare di risorse, ma si sarebbe in presenza, invece, di una indicazione programmatica, cui dar corso nei limiti in cui si decida discrezionalmente, esercizio per esercizio, di destinare risorse finanziarie.

In questo contesto il bilancio continuerebbe a non svolgere la funzione di fonte di copertura con cui far fronte ad un onere necessitato nuovo o maggiore, ma privo di autonomo bilanciamento nella sede della relativa legge sostanziale. Con una tale possibile interpretazione, che renderebbe allineabili il combinato disposto di cui ai citati artt. 17 e 19 della legge di contabilità e la richiamata disposizione del T.U. in materia di bilancio e contabilità delle regioni, rimarrebbe di dubbia legittimità una legge tale da istituire un onere pluriennale di carattere non facoltativo senza la relativa copertura finanziaria di durata e di consistenza coerenti con quelle dell'onere medesimo.



Legge 28 ottobre 2013, n. 124, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102, recante disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici



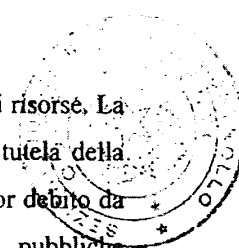
Si tratta di un decreto-legge che consta di tre Capi, riguardanti materie diverse, il che vale anche per i singoli articoli. Il Capo I riguarda infatti l'abolizione della prima rata IMU del 2013 e più in generale la fiscalità immobiliare e il sostegno alle politiche abitative nonché la finanza locale. Il Capo II detta disposizioni riguardanti la cassa integrazione e i trattamenti pensionistici ed, infine, il Capo III reca un titolo che si riferisce alle disposizioni in materia di copertura finanziaria, ma presenta in realtà un contenuto che contribuisce a creare una parte dell'onere, in quanto dispone la possibilità di emettere una ulteriore *tranche* di titoli per il pagamento dei debiti pregressi delle pubbliche amministrazioni (aggiuntiva rispetto a quanto già disposto dal decreto-legge n. 35 del 2013).

Il Governo ha fornito al Parlamento la documentazione prescritta e in particolare la Relazione tecnica in riferimento sia al testo iniziale del decreto-legge sia alla versione modificata dalla Camera dei Deputati in prima lettura.

Avuto riguardo alla contabilità nazionale, il provvedimento comporta un crescente miglioramento (saldo positivo tra risorse ed utilizzi) dell'indebitamento netto a partire dal 2013, con un valore massimo per il 2015 pari a 264 milioni di euro, destinato poi a ridimensionarsi nel 2016 e ad azzerarsi quasi nel 2017. Il provvedimento contribuisce quindi al miglioramento dell'indebitamento netto complessivo nel triennio 2014-2016 derivato dall'effetto cumulato di tutte le manovre effettuate dall'inizio di legislatura sino al decreto-legge n. 104 incluso, egualmente esaminato nel presente Documento. Nel complesso, il decreto-legge movimentava 5,5 miliardi di euro nel periodo 2013-2017.

Quanto alla composizione del provvedimento, gli interventi sono concentrati nel 2013, in riferimento soprattutto alla richiamata soppressione della prima rata IMU, che assorbe infatti l'86 per cento degli interventi complessivi, pari a 2,8 miliardi (la restante parte è essenzialmente concentrata nel rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga). Negli anni successivi gli interventi si concentrano molto di più sulle maggiori spese che sulle minori entrate, rispettivamente assorbendo, le prime, l'82 per cento per il

2014 e per il 2015 e il 78 per cento per il 2016 degli impieghi complessivi di risorse. La distribuzione – per tali ultimi anni – è prevalentemente concentrata sulla tutela della sfera dei lavoratori cd. “salvaguardati” e sugli interessi passivi per il maggior debito da accendere per l’ulteriore pagamento delle partite pregresse delle pubbliche amministrazioni.



Sul lato delle coperture, si tratta in gran parte di maggiori entrate, pari al 73 per cento circa del totale per il 2013, al 62 per cento circa per il 2014 e al 78 per cento nel 2015. Per il dettaglio si rinvia al commento relativo alla norma finale di copertura (art. 15).

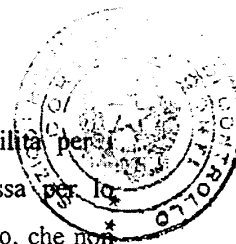
In riferimento alle singole norme, per quanto concerne il descritto Capo I, le quantificazioni offerte per i primi tre articoli, concernenti la soppressione della prima rata IMU per il 2013 (art. 1) e altre disposizioni in materia di IMU (artt. 2 e 3), si rivelano in linea con i dati consolidati prodotti al riguardo. L’art. 2-bis, inserito durante l’iter parlamentare, prevede la facoltà per i comuni di applicare aliquote agevolate per le unità concesse in comodato a parenti e quantifica il ristoro a carico dello Stato per un ammontare di 18,5 milioni per il 2103. Al riguardo, non sono risultate chiare le motivazioni di una tale quantificazione. Oltretutto, come specifica la stessa Relazione tecnica aggiornata, non sono esclusi né un contenzioso né future richieste di integrazione a fronte di un onere al momento non quantificabile e certamente superiore al citato ammontare autorizzato dalla norma (la materia è stata comunque oggetto di interventi successivi, come ad opera del decreto-legge n. 133 del 30 novembre 2013, già richiamato).

Tra le disposizioni di carattere problematico, anche sul piano metodologico, si segnala l’art. 4, in materia di riduzione dell’aliquota della cedolare secca per i contratti a canone concordato: per la quantificazione dei relativi oneri si sono assunti, infatti, i dati del 2011, anziché quelli del 2012, in quanto le informazioni disponibili non hanno consentito di aggiornare le stime, particolarmente delicate (peraltro), perché l’effetto lordo delle minori entrate va nettizzato di quello - di segno opposto - collegato all’emersione di base imponibile. Del pari problematico è l’art. 5, che, anche

considerando le modifiche approvate in Parlamento, introduce la possibilità per i comuni di prevedere riduzioni ed esenzioni, per quanto riguarda la tassa per lo smaltimento dei rifiuti, con un onere, come ha riconosciuto lo stesso Governo, che non potrà che gravare sulle ordinarie dotazioni dei bilanci comunali e appare peraltro di entità non preventivabile, come è stato sottolineato nel corso degli stessi lavori parlamentari, con conseguente, possibile emersione di squilibri di bilancio di incerta determinabilità.

Sempre all'interno del Capo I una sottolineatura va effettuata per l'art. 9, che riguarda la complessa materia della sperimentazione del nuovo sistema di contabilità degli enti territoriali di cui al d.lgs. n. 118 del 2011, i cui termini vengono prorogati per tutto l'esercizio 2014. A parte le questioni di merito, va rilevato qui che i risvolti finanziari sono legati al fatto che sono previsti incentivi, anche sotto forma di ampliamenti della possibilità di effettuare assunzioni, per gli enti che aderiscano alla sperimentazione. L'onere per tali incentivi, per la parte in cui esso consiste nell'allentamento del patto di stabilità interno (comma 4-*quater*), è stato quantificato dalla Relazione tecnica in 670 milioni, di cui 120 a carico del fondo per l'attualizzazione dei contributi pluriennali e la restante quota compensata mediante l'applicazione, per gli enti che non aderiscono alla sperimentazione, delle percentuali più restrittive relative alla spesa corrente previste per gli enti non virtuosi.

Al riguardo, va ricordato in via preliminare che anche la più recente giurisprudenza costituzionale ha ribadito che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa, anche solo ipotetica, il cui esito sia di produrre nuovi oneri, occorre indicare la relativa copertura. Pertanto, nel caso in esame va considerato che, per valutare la congruità sia della quantificazione dell'onere sia della relativa copertura, sarebbe stato auspicabile che la Relazione tecnica avesse fornito delle stime, sia pur presuntive, circa il numero degli enti presumibilmente aderenti alla sperimentazione medesima. Una tale valutazione avrebbe infatti potuto giustificare il descritto meccanismo di copertura sotto il profilo della sussistenza o meno di margini, nel patto di stabilità interno, in riferimento agli enti non aderenti. Per la parte in cui, invece, l'onere consiste nell'ampliamento delle facoltà assunzionali, egualmente generica (e quindi meritevole



di un deciso chiarimento) appare l'indicazione riportata nella Relazione tecnica, secondo cui non vi sarebbero effetti negativi per la finanza pubblica, in quanto la disposizione andrebbe ad incidere sulla qualità e non sulla quantità della spesa e, inoltre, si tratterebbe di agevolazioni che saranno, comunque, compensate dagli effetti positivi derivanti dall'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali. Va rilevato, a tale ultimo riguardo (a parte l'auspicio nel senso di un utilizzo responsabile della facoltà in questione), che sarebbe stata auspicabile una dimostrazione del fatto che tali effetti, che derivano quindi da modifiche di sistema, sono destinati a determinarsi nell'entità e nei tempi richiesti dagli oneri che essi vanno a coprire.

Quanto al Capo II, sul piano metodologico viene in rilievo anzitutto l'art. 11, in tema di ulteriori disposizioni riguardanti i cd. lavoratori "esodati". In particolare, i commi 1 e 2 (riguardanti l'ampliamento della fattispecie dei lavoratori beneficiari della disciplina derogatoria al fine di ricomprendervi quelli privi di reddito e di pensione in ragione della risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro) ricalcano, sul piano metodologico, precedenti disposizioni.

Il comma 3 merita una sottolineatura particolare. La norma, infatti, prevede la destinazione dei risparmi di spesa derivanti dall'armonizzazione dei requisiti di accesso al sistema pensionistico per alcune categorie di dipendenti e lavoratori (art. 24, comma 18, del decreto-legge n. 201 del 2011) per finanziare misure di salvaguardia per i lavoratori cui si applica il regime previgente, ancorché essi abbiano maturato i requisiti successivamente alla data del 31 dicembre 2011. La disposizione non comporta, secondo la Relazione tecnica, effetti sulla finanza pubblica in quanto i risparmi di cui alla citata norma del 2011 non sarebbero stati registrati nei saldi tendenziali perché l'iter di adozione del relativo regolamento di armonizzazione non si è ancora perfezionato. Si tratta di una fattispecie che induce a svolgere alcune considerazioni di natura critica.

Dal punto di vista finanziario va ricordato che la Relazione tecnica relativa alla citata norma del 2011 faceva presente che le valutazioni complessive riferite agli effetti finanziari della legge tenevano conto anche delle economie collegate al comma 18 richiamato, pur senza esplicitare quantificazioni. Va dunque registrato anzitutto il fatto che non si sia dato attuazione alla norma, non essendosene tenuto conto - come dichiara

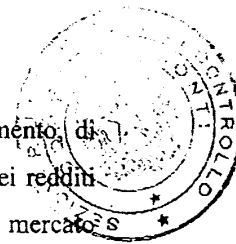
la Relazione tecnica - ai fini della costruzione dei saldi tendenziali. Ma ciò che merita maggiormente di essere rilevato qui, anche sul piano dei principi costituzionali e cioè l'effetto di una norma sui saldi di finanza pubblica deriva dall'entrata in vigore della legge e non dai conseguenti atti esecutivi, la cui emanazione deve configurarsi come un obbligo e rispondere a ragionevoli esigenze di tempestività. Non può essere perciò ritenuto ispirato a principi di correttezza il fatto che la mancata adozione degli atti esecutivi (anche a distanza di tempo, come nel caso in esame) preordini spazi di copertura per norme successive, dando così luogo ad una sorta di "riserva" di fondi a disposizione, da utilizzare - eventualmente - per interventi futuri introdotti dall'ordinamento, tra l'altro con lo strumento del decreto-legge. Si tratta di tecniche di gestione, peraltro, che - oltre ad influire, sostanzialmente, sull'equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento, ancor più se si fa ricorso allo strumento d'urgenza - finiscono con il rendere meno ricostruibili i saldi di finanza pubblica introducendo elementi di minore trasparenza ed alterando così, tra l'altro, il complesso e delicato sistema dei controlli previsti dall'ordinamento. Tutto ciò continua a confermare una questione di sistema particolarmente rilevante - ossia la chiarezza non del tutto esaustiva delle tecniche di costruzione in dettaglio dei saldi tendenziali di finanza pubblica - in ordine alla quale la Corte ha da tempo richiesto una soluzione soddisfacente.

Anche per il successivo art. 11-bis - inserito durante l'*iter* parlamentare sia pure su iniziativa del Governo e volto a consentire di accedere alla cd. "clausola di salvaguardia temporale" prevista dalla riforma pensionistica del 2011 anche per i lavoratori che nello stesso 2011 avessero usufruito di congedi per assistenza di familiari con disabilità grave e per i lavoratori con permessi giornalieri - va effettuato un rilievo di carattere metodologico. Infatti, nonostante la diversità di platea avuto riguardo a norme similari già approvate nel recente passato, appaiono sussistere delle differenze nella quantificazione degli oneri, sicché sarebbe stata utile una documentazione più esaustiva in ordine alle variabili assunte per il calcolo.

Lo stesso successivo art. 12 non è esente da qualche osservazione di carattere metodologico. La norma, infatti, nel prevedere (anche retroattivamente) la riduzione del limite massimo di fruizione per la detraibilità dei premi su assicurazioni, comporta un



maggior gettito, assunto a copertura per gli oneri complessivi del provvedimento di carattere permanente. La relativa quantificazione si basa sulle dichiarazioni dei redditi presentate nel 2011, senza alcun cenno ad eventuali ipotesi di contrazione del mercato per motivi legati sia ad andamenti esogeni sia allo stesso effetto presumibilmente disincentivante della norma in questione.



Quanto all'art. 13, che detta disposizioni in materia di pagamenti dei debiti degli enti territoriali, in sintesi con i commi 1 e 8 si incrementano, rispettivamente, gli importi di maggior debito per il 2013 (anticipando dal 2014 la relativa previsione di cui al richiamato decreto-legge n. 35 dell'aprile 2013 e, per il medesimo 2014, incrementando l'autorizzazione prevista dal medesimo decreto n. 35, in entrambi i casi per un importo annuo pari a circa 7,2 miliardi). Con i commi 2, 4 e 6 si prevedono poi anticipazioni di erogazioni agli enti locali (comma 2) e alle regioni (commi 4 e 6).

La Relazione tecnica aggiornata dà conto dei flussi finanziari connessi a tali ultimi tre commi anche in funzione della valutazione del maggior gettito IVA nel 2013 che si prevedeva di conseguire in connessione con l'accesso alle anticipazioni in questione. In riferimento al descritto maggior debito per il 2013 per i 7,2 miliardi citati, sempre la Relazione tecnica conferma poi la metodologia utilizzata per il decreto-legge n. 35 richiamato. Nell'apposita relazione governativa, presentata in vista della successiva approvazione parlamentare in conformità alla legge di contabilità (una cui prima attuazione si era avuta già con il citato decreto-legge n. 35) per ridefinire il quadro macroeconomico conseguente alla misura in esame, non risulta essere stato infatti contabilizzato, nei saldi tendenziali di finanza pubblica aggiornati al lordo del decreto in esame, il plausibile maggior gettito IVA per effetto dei maggiori pagamenti (quantificato in circa 925 milioni per il 2013).

Si ricorda brevemente in linea generale che la misura ha effetti sul fabbisogno di cassa e sul debito, oltre che naturalmente sul saldo netto da finanziare (come conseguenza della descritta maggiore spesa, priva di copertura e quindi compensata con debito, per 7,2 miliardi, a favore dell'incremento del fondo per assicurare la liquidità per pagamenti di debiti certi, liquidi ed esigibili). La Relazione governativa del 28 agosto assumeva che l'ulteriore iniezione di liquidità di cui ai citati 7,2 miliardi (pari a

0,5 per cento circa del PIL), se attuata in tempi sufficientemente rapidi, fosse destinata a fornire alle imprese benefici in termini di maggiori investimenti, produzione e consumi. Ciò avrebbe dovuto determinare un aumento della crescita del PIL pari a 0,1 per cento nel 2013 e a 0,2 per cento nel 2014 (incidentalmente, si ricorda che il parere della Commissione europea del 15 novembre sul Documento programmatico di bilancio dell'Italia – in riferimento al complessivo intervento di ripiano delle esposizioni debitorie pregresse delle pubbliche amministrazioni – ha fatto presente che “negli anni 2013-2014 il pagamento in corso dei debiti pregressi aggiunge circa 3 punti percentuali del PIL al debito quale definito nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi”).

L'articolo in esame presenta dunque gli stessi problemi metodologici del decreto-legge n. 35, più volte citato. Ciò in riferimento alle tecniche di copertura finanziaria e in particolare (ma non esclusivamente) rispetto al fatto di prevedere autorizzazioni di spesa esplicitamente coperte mediante emissione di debito aggiuntivo: Rileva altresì – secondo elemento - l'assunzione come quota di copertura di oneri certi (quelli dell'intero decreto-legge in esame) delle maggiori entrate IVA conseguenti ai pagamenti dei debiti da parte delle pubbliche amministrazioni (copertura cd. con “effetti indiretti”).

Per il primo aspetto si fa rinvio a quanto già più diffusamente esposto in riferimento al citato decreto-legge n. 35 nella Relazione quadrimestrale riferita al periodo maggio-agosto 2013. Si ricorda sinteticamente che la misura in questione si inserisce nel quadro del recepimento in atto dell'ordinamento comunitario da parte del diritto interno. Per la parte che qui viene in rilievo, si tratta del riconoscimento a livello europeo della necessità di un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita. Si tratta altresì della possibilità di usare, per i Paesi che si trovino nel cd. “braccio preventivo” del Patto di stabilità e crescita, margini di flessibilità per azioni di sostegno allo sviluppo e alla lotta alla disoccupazione. I due fattori hanno permesso di utilizzare spazi controllati per azioni di politica economica orientate allo sviluppo, sia pur nel rispetto della necessaria stabilità finanziaria e dei vincoli in termini nominali, identificando alcuni filoni nell'ambito dei quali questa flessibilità può essere resa operativa.

Uno dei filoni ha riguardato la possibilità di effettuare il pagamento di quello *stock* di debiti commerciali della pubblica amministrazione nei confronti delle aziende quale si è accumulato nel corso degli anni e che rientrerebbe tra quei fattori significativi



che, in base al predetto Patto di stabilità e crescita, devono essere tenuti in considerazione in sede di valutazione della conformità dei risultati di bilancio rispetto ai criteri di cui al Patto stesso.

Tale premessa ha consentito di considerare dunque aderente, al quadro normativo in vigore, la modalità di copertura consistente nel debito, dando così luogo ad un'interpretazione che si colloca al di fuori di quella consolidata circa l'attuazione dell'art. 81 Cost., a partire almeno dalla legge di contabilità n. 468 del 1978. Il sopraggiungere di un diverso quadro istituzionale di fondo - quello sovranazionale europeo - ha potuto determinare quindi la legittimità del ricorso al debito per finanziare oneri deliberati con leggi ordinarie, ovviamente alle condizioni previste dalla normativa comunitaria e nello stretto rispetto degli obiettivi concordati.

Quanto al secondo profilo - relativo al fatto che, per il 2013, l'onere complessivo di cui al decreto in esame risulta coperto (per 1/3 circa) con gli effetti indiretti in termini di maggiori entrate IVA - si tratta anche qui di una problematica che investe numerosi aspetti, procedurali e sostanziali, attinenti alla quantificazione degli oneri e alla relativa copertura, come già fatto rilevare - anche in questo caso - più diffusamente nella precedente Relazione quadrimestrale in riferimento al decreto-legge n. 35.

Anche per questo secondo profilo la norma in discussione presenta dunque caratteristiche particolari, in virtù delle quali si è ritenuta percorribile per importi rilevanti una forma di copertura - i cosiddetti "effetti indiretti" - che è però di difficile collocabilità all'interno del quadro delineato a tal riguardo dall'ordinamento contabile. Tali maggiori entrate sono state dunque qualificate dalla Relazione tecnica come "ulteriori" rispetto a quelle già previste nei quadri macroeconomico e di finanza pubblica definiti nella citata Relazione preliminare (e nella conseguente Nota di aggiornamento al DEF) che ha rideterminato i saldi-obiettivo.

Pur potendo anche in questo caso assumere - almeno nelle valutazioni effettuate *ex ante* - che un tale orientamento possa essere stato ispirato a prudenza, non può non essere ribadito che proprio un tale atteggiamento continua ad apparire incongruo rispetto alla decisione di assumere, invece, contestualmente l'importo di tali effetti ai fini del concorso (per quasi 1/3) alla copertura per un anno degli oneri complessivi del decreto-legge. Si dà luogo così ad un modello di "autocopertura" (ancorché parziale e in



riferimento all'intero onere del decreto, con una differenza da quest'ultimo punto di vista rispetto al precedente decreto-legge n. 35) quale non è contemplato dall'ordinamento contabile e che peraltro ripropone i tradizionali problemi metodologici di affidabilità sul piano finanziario.

Sotto quest'ultimo profilo, infatti, merita di essere ribadito che il dibattito circa la piena sostenibilità degli effetti indiretti – seppur con sufficiente grado di automaticità – ha sempre riguardato anzitutto il profilo dell'allineamento sia temporale sia quantitativo con l'onere da coprire. Spesso ad essere incerto è lo stesso livello di automaticità di tali effetti e conseguentemente i relativi aspetti quantitativi, in quanto molto dipende dall'impatto della normativa sugli operatori interessati, tale da non poter essere sempre ragionevolmente quantificato in modo affidabile. Nella fattispecie, gli elementi da considerare sono numerosi e si riferiscono, ad esempio, al fatto che i fornitori potrebbero aver scontato presso il sistema bancario le loro fatture o potrebbero aver già corrisposto l'IVA se titolari di crediti da portare in compensazione o potrebbero in parte aver cessato l'attività o modificato ragione sociale. Si tratta di elementi (insieme naturalmente ad altri possibili in base all'andamento delle circostanze fiscalmente rilevanti, come la difficoltà stessa di far coincidere i flussi finanziari con la scadenza dell'esercizio, trattandosi di versamenti IVA) che risultano tali però da incidere potenzialmente sul maggior gettito IVA dedotto a copertura.

Merita dunque di essere riconfermato che un preciso adempimento dell'obbligo di copertura con effetti indiretti, richiede che i mezzi utilizzati debbano presentare gli stessi livelli di certezza degli oneri, livelli pressoché assoluti nel caso in esame, trattandosi, per il 2013, in gran parte delle conseguenze della citata soppressione della prima rata IMU. Va ricordato peraltro che la piena affidabilità della copertura in esame, tenuto conto del tipo di onere certo appena descritto, avrebbe presupposto tra, l'altro, il pagamento dell'intera quota dei debiti pregressi (7,2 miliardi) entro il 31 dicembre 2013.

Ad indiretta conferma del carattere fortemente problematico delle maggiori entrate in questione (non solo dal punto di vista metodologico), è stata inserita nel decreto una norma (articolo 15, comma 4) in base alla quale, nelle more del monitoraggio di tali maggiori entrate (oltre che di quelle previste dall'art. 14, successivamente qui esaminato), ove fosse emerso un andamento tale da non consentire

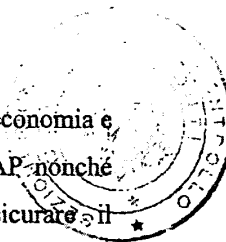


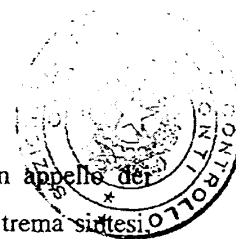
il raggiungimento degli obiettivi di maggior gettito indicato, il Ministro dell'economia e delle finanze avrebbe stabilito l'aumento degli acconti ai fini IRES e IRAP, nonché l'aumento delle accise nella norma indicate, in misura tale da assicurare il conseguimento dei predetti obiettivi.

Ed in effetti, tutte le valutazioni circa la scarsa affidabilità di meccanismi di copertura come quello in discussione, riferiti al testo legislativo (quindi tenendo conto delle impostazioni decise *ex ante*), hanno trovato una conferma con il decreto ministeriale del 30 novembre scorso, che ha attivato la citata clausola di salvaguardia. Invece dei 925 milioni di euro riportati dalla legge a copertura, sono risultati ascrivibili alla causale in discussione 540 milioni: conseguentemente, per il 2013 si è provveduto incrementando – in sostituzione dei maggiori introiti IVA – la misura dell'acconto dell'IRES di 1,5 punti percentuali (l'aumento vale anche per il periodo d'imposta successivo), naturalmente per la differenza tra quanto previsto e quanto affluito. Va comunque ricordato che a tutto il 2013 il gettito IVA è diminuito quasi del 10 per cento rispetto all'anno precedente.

Comunque, dal punto di vista metodologico, il fatto che, dopo solo tre mesi dalla previsione, se ne sia accertato un tasso di realizzazione del 58 per cento conferma l'estrema delicatezza del ricorso a formule di copertura basate sugli effetti indiretti, il che induce ad introdurre seri elementi di riflessione ai fini della imminente riforma della legge di contabilità pubblica conseguente all'entrata in vigore del nuovo quadro costituzionale di cui alla legge n. 1 del 2012. Il riferimento è a possibili tendenze verso un ampliamento della prospettiva (soprattutto temporale) entro cui inquadrare il corretto assolvimento dell'obbligo di copertura. In particolare, rileva qui l'eventualità che si considerino legittime forme di copertura con gli effetti indiretti (soprattutto per tipologie di intervento, come ad esempio le spese fiscali, il cui intento è quello di promuovere lo sviluppo dell'economia) all'interno di una sorta di modello dinamico di medio periodo entro cui valutare i vari flussi di diverso segno.

Va tenuto conto infine che svolge un ruolo di assoluto rilievo, ai fini dell'obbligo di preservare i saldi per ogni singolo esercizio, il fondamentale principio di annualità del bilancio, che non casualmente è rimasto immutato nella novella dell'art. 81 Cost. in quanto essenziale non solo avuto riguardo al rispetto del ruolo del Parlamento, ma anche alla luce dell'essenza del sistema della contabilità finanziaria.





Con il successivo art. 14, riguardante la definizione agevolata in appello dei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile, è stata disposta, in estrema sintesi, l'estensione della disciplina vigente anche alle fattispecie nelle quali il fatto, ovvero la condotta, siano avvenuti anche solo in parte nel periodo di riferimento ancorché il momento del danno e, quindi, dell'effettivo depauperamento del patrimonio ovvero delle finanze pubbliche, sia stato successivo allo stesso. Si è previsto quindi per tali giudizi un percorso particolarmente veloce per le richieste di definizione accompagnate dalla disponibilità a corrispondere una quota della somma indicata dal giudice di prime cure. La Camera dei Deputati ha poi aggiunto due commi, con cui è stata integrata la disciplina aggiungendo una nuova modalità di definizione agevolata della controversia (riducendo l'importo del pagamento e obbligando la parte ad accompagnare la richiesta con la prova dell'avvenuto versamento della somma in un apposito deposito vincolato).

La Corte ha riferito, in relazione al testo iniziale della norma, in un'apposita audizione il 24 settembre scorso presso la Camera dei Deputati, offrendo, per gli aspetti finanziari, un contributo di riflessione il cui intento è stato quello di diradare alcune incertezze normative ed aggiungendo che il maggior gettito – cifrato in 600 milioni per il 2013 – sarebbe dipeso “non solo dal tasso di adesione alla procedura agevolata ma anche dai margini valutativi riservati al giudice d'appello in ordine al merito delle istanze di definizione presentate”.

Già durante l'iter parlamentare erano stati sollevati dubbi sulla realizzabilità del gettito previsto. Nel parere espresso dalla Commissione bilancio del Senato della Repubblica, in seconda lettura, veniva fatto rilevare che l'eventualità che ci sia adesione totale da parte dei soggetti indicati non era supportata da alcun elemento oggettivo che consentisse, quindi, di poter ritenere plausibile la stima delle entrate straordinarie di cui alla Relazione tecnica. Nella medesima circostanza si aggiungeva, in riferimento alle modifiche approvate in prima lettura, che andava evidenziato che le due diverse modalità di definizione agevolata delle controversie riproponeva i dubbi circa l'effettiva possibilità che l'erario potesse introitare almeno 600 milioni in virtù delle disposizioni in commento, in assenza di altri elementi.

Il già citato decreto ministeriale del 30 novembre ha certificato che risultano introitate sull'apposita contabilità speciale di tesoreria entrate per un importo di circa

340 milioni, a fronte della previsione di 600 milioni. Ne deriva che la descritta clausola di salvaguardia è stata attivata anche per la differenza di 260 milioni tra previsioni di introiti di cui all'articolo in esame (oltre che per i descritti 385 milioni riferiti all'art. 13). A tutto il 2013 nell'apposito capitolo di bilancio non risulta comunque essere stato registrato alcun versamento, mentre nella contabilità speciale sono stati contabilizzati, a tutto il mese di dicembre, 366,6 milioni.

Quanto infine all'articolo 15, di copertura degli oneri dell'intero decreto, riportando più in dettaglio quanto anticipato circa la provenienza, in termini di contabilità nazionale, delle risorse dedotte a compensazione degli oneri, si precisa che si riducono le spese per consumi intermedi ed investimenti, nonché le autorizzazioni di spesa specificate in apposito allegato. Si attinge anche alle risorse del fondo per il finanziamento di sgravi contributivi per incentivare la contrattazione di secondo livello, nonché a quelle iscritte per la realizzazione del sistema M.O.S.E. e per il finanziamento della rete infrastrutturale ferroviaria nazionale. Oltre poi alle maggiori entrate di cui già si è trattato in riferimento agli articoli 13 e 14 (rispettivamente, entrate IVA e definizione agevolata dei contenziosi), si utilizzano le disponibilità dei conti bancari di gestione riferiti alle diverse componenti tariffarie, intestati alla cassa conguaglio settore elettrico, nonché le descritte entrate riferite all'art. 12 (minori detrazioni dei premi assicurativi). E' prevista altresì una clausola di salvaguardia (comma 4), che risulta essere stata attivata, come dianzi riportato, ed il cui testo è stato sostituito dal decreto-legge n. 133 del 30 novembre scorso, richiamato, cui si è conformato il predetto decreto ministeriale che ha esercitato la clausola medesima.

Sotto il profilo metodologico, sul tema delle coperture finanziarie va aggiunto, rispetto a quanto già osservato sui singoli cespiti di entrata in riferimento agli articoli 12, 13 e 14, che si fa utilizzo di riduzioni di spesa in conto capitale per finanziare oneri correnti. La Corte ha già avuto modo di sottolineare la improprietà di tale forma di disattendimento del vincolo circa la qualità dei bilanci pubblici, oltretutto se si considera la frequenza con cui ormai si procede in tal senso. Altro tema su cui la Corte si è pronunciata più volte riguarda la progressiva minore sostenibilità, per finalità di copertura, della riduzione degli stanziamenti della categoria per consumi intermedi. Tale

giudizio è legato tra l'altro a motivi che attengono alla funzionalità delle amministrazioni dopo ripetuti interventi in tal senso e al pericolo di effetti di "rimbalzo" negli anni successivi, non disgiunti dal pericolo che possono così crearsi i presupposti per il prodursi in futuro di nuovo debito sommerso.



Legge 30 ottobre 2013, n. 125, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni

Il decreto-legge detta disposizioni nella complessiva materia di una diversa organizzazione di alcuni settori delle pubbliche amministrazioni. Il contenuto è molteplice, come si può desumere dai vari Capi, le cui finalità vanno dal perseguimento di obiettivi di razionalizzazione della spesa nelle pubbliche amministrazioni e nelle società partecipate (Capo I) all'efficientamento e alla razionalizzazione delle pubbliche amministrazioni (Capo II), dal potenziamento delle politiche di coesione (Capo III) alla semplificazione di alcune disposizioni in materia ambientale (Capo IV).

Il provvedimento contiene inoltre numerose norme che affrontano profili particolari e non si presta dunque ad una lettura agevole. Al testo iniziale sono state apportate poi modifiche durante l'*iter* parlamentare. La Relazione tecnica iniziale è stata aggiornata ed è stata fornita una documentazione aggiuntiva da parte del Governo a supporto del lavoro parlamentare.

Circa gli effetti complessivi del provvedimento, le dimensioni si presentano di entità circoscritta. In termini di contabilità nazionale, premesso che naturalmente il saldo è quasi nullo, gli interventi, pari a 52 milioni per il 2014 e a 67 milioni annui dal 2015, sono concentrati sulle maggiori spese, riferite in gran parte all'incremento delle dotazioni organiche dei Vigili del fuoco, il cui onere rappresenta quasi il 60 per cento degli interventi complessivi. Anche le risorse di copertura provengono in gran parte (per i 2/3 circa) dalle minori spese, ossia quasi integralmente dalla riduzione degli stanziamenti per la retribuzione del personale volontario dei Vigili del fuoco.

Nel dettaglio, le disposizioni che presentano problemi riguardano maggiormente il
Capo I.



L'art. 1 ripropone, con modifiche, la normativa sulla riduzione di spesa per le auto di servizio e per le consulenze, con obiettivi di risparmio non quantificati e rilevabili solo a consuntivo. Si tratta di un comparto su cui già si sono registrati interventi, sul cui esito il Governo avrebbe dovuto fornire adeguata informativa, soprattutto per mettere in luce le eventuali criticità riscontrate nell'attuazione della normativa in vigore. La verifica degli effetti delle misure adottate in materia è stata solitamente rinviata a consuntivo, anche per il motivo – probabilmente - che *ex ante* si scontava qualche incertezza sull'impatto effettivo. La Relazione tecnica si è limitata a far presente che l'articolo 1 intende perseguire ulteriori riduzioni di spesa, già previste da precedenti provvedimenti di manovra. Si ricorda che i dati forniti dal Governo al 30 novembre hanno evidenziato nel 2013 una riduzione di autovetture pari al 6,4 per cento nel saldo tra acquisizioni e dismissioni.

Gli articoli 2 e 4 costituiscono la parte più rilevante del provvedimento, dettando normative di carattere sia più generale, sia specifico. L'intento di base è razionalizzare ed ottimizzare i meccanismi assunzionali prevedendo una disciplina sui criteri di utilizzo delle graduatorie dei vincitori e degli idonei, nonché un sistema di reclutamento mediante concorsi unici. L'obiettivo è garantire livelli di efficienza ed efficacia delle pubbliche amministrazioni anche mediante la valorizzazione dell'esperienza professionale maturata con contratti a tempo determinato e favorire la mobilità del personale eccedentario, come sintetizza la circolare attuativa n. 5 del 2013, del Dipartimento della Funzione pubblica.

Per quanto concerne l'art. 2, si interviene, con i commi 1 e 3, sul decreto-legge cd. "spending review" (n. 95 del 2012) al fine di chiarire, in relazione agli effetti delle riduzioni delle dotazioni organiche, la portata di alcune disposizioni contenute nel precedente decreto. La modifica conferisce un margine di assunzione di personale alle amministrazioni che presentano soprannumeri su alcune aree e vacanze in altre e risponde, pertanto, ad esigenze funzionali. Il margine per effettuare assunzioni è

subordinato al congelamento di posti corrispondente al valore finanziario delle posizioni soprannumerarie che saranno assorbite mediante prepensionamento. Di particolare importanza - attesa la necessità di assorbire le eccedenze di personale determinatesi a seguito del taglio delle dotazioni organiche - è la misura (comma 1, lettera a), punto 2)) che prevede lo slittamento fino al 2015 dell'applicazione dei requisiti pensionistici secondo la disciplina anteriore alla cosiddetta "riforma Fornero": lo scopo è di ovviare alla dichiarazione di esubero, alla messa in disponibilità ed al conseguente rischio di licenziamento degli eccedentari. Tale misura si rende ulteriormente necessaria atteso che viene chiarito che lo strumento del "prepensionamento" è utilizzabile da tutte le amministrazioni pubbliche che si trovino costrette a dichiarare l'eccedenza di personale. Viene altresì precisato che le dotazioni organiche non possono essere incrementate laddove siano state dichiarate eccedenze e siano state adottate le misure di prepensionamento. Viene stabilito infine il termine di tre anni (anziché due, come in precedenza), a decorrere dal 1° gennaio 2013, per l'individuazione dei soprannumeri non riassorbibili.

In sintesi, quindi, per i passaggi più rilevanti, l'art. 2 consente un margine per le assunzioni alle amministrazioni che presentano soprannumeri, alla condizione del congelamento dei posti il cui valore finanziario coincida con quello delle posizioni soprannumerarie, che saranno riassorbite mediante prepensionamento. Tutto ciò nel presupposto che il piano di assorbimento delle eccedenze garantisca la compatibilità con gli equilibri di finanza pubblica, senza portare a situazioni di esubero e di collocamento del personale in disponibilità.

In merito a tale complessa operazione la Relazione tecnica ha assunto l'assenza di oneri perché, in riferimento ai prepensionamenti, si avrebbe equivalenza tra maggiore spesa pensionistica e minore spesa da lavoro dipendente. La Relazione Tecnica aggiunge peraltro che, per corroborare l'assenza di oneri in riferimento alle assunzioni, il relativo piano riferito alle eccedenze deve comunque garantire la compatibilità con gli equilibri di finanza pubblica e il rispetto dei limiti stabiliti a legislazione vigente per le assunzioni medesime. Più in particolare si chiarisce, tra l'altro, che si intende subordinare le assunzioni nelle qualifiche non interessate da situazioni di sovrannumerarietà, alla condizione che la forza effettiva sia complessivamente inferiore



alle nuove dotazioni organiche e nei limiti delle assunzioni consentite, ciò confermerebbe l'assenza di oneri.



L'altra norma di rilievo è l'articolo 4, con cui si mira al superamento del fenomeno del precariato rafforzando il principio per cui nelle pubbliche amministrazioni il ricorso al lavoro flessibile è consentito solo per esigenze temporanee o eccezionali, con la conseguenza che il contratto a tempo indeterminato costituisce la figura contrattuale dominante. E' fatto quindi divieto di convertire i rapporti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato. Con l'articolo, come sintetizza la richiamata circolare, si prevedono poi procedure di reclutamento speciale dettate in vista di un graduale superamento del precariato e per porre rimedio alle situazioni irregolari determinatesi a seguito del ricorso improprio ai contratti di lavoro flessibile per esigenze permanenti legate al fabbisogno ordinario. Il reclutamento previsto avviene alla triplice condizione della disponibilità di posti in dotazione organica, dell'effettiva capacità assunzionale delle amministrazioni (tenuto anche conto dei vincoli di spesa e delle situazioni di bilancio), nonché del reale fabbisogno.

Al riguardo, va osservato che, in effetti, i limiti a legislazione vigente posti a tutela della finanza pubblica non risultano superati. Peraltro, nelle fattispecie sembrerebbero da escludersi pericoli di ricostruzione di carriera, anche connessi ad eventuali contenziosi, non essendovi connessione tra l'inquadramento giuridico ed economico, da un lato, e, dall'altro, l'anzianità di servizio maturata dal dipendente a qualsiasi titolo. Il rapporto che si instaura per coloro che superano le procedure riservate dovrebbe presentare infatti una soluzione di continuità rispetto a quello precedente.

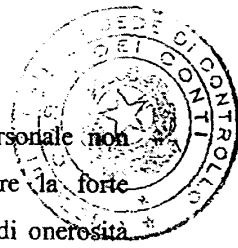
Nella delicata materia del pubblico impiego va comunque sempre considerato, in linea generale, se con una normativa come quella in esame non si inneschino — anche per il formarsi di aspettative — meccanismi che nel medio periodo possano alla fine indebolire il quadro normativo che regola, dal punto di vista del controllo della finanza pubblica, i limiti a tal fine predisposti a legislazione vigente. Merita di essere segnalato al riguardo il parere della Commissione bilancio del Senato della Repubblica che, soprattutto in riferimento agli aspetti sin qui considerati della legge, ha fatto presente

che “il provvedimento... si configura come un allentamento delle politiche di controllo della spesa delle pubbliche amministrazioni, in relazione alle risorse umane, perseguite dal Legislatore in diversi provvedimenti di razionalizzazione della spesa, e rischia di rendere indisponibile per molti anni l'accesso ai ruoli delle amministrazioni centrali e periferiche mediante concorso, come previsto dalle norme costituzionali, di personale giovane e qualificato, a detrimento della qualità dei servizi offerti”. Come illustrato nelle considerazioni generali, va sempre tenuto presente che in tanto i vincoli sono efficaci in quanto essi siano ben supportati da una normativa di base coerente.

Sempre per i profili finanziari più generali andrebbe altresì valutata la misura in cui scelte come quelle di cui al decreto in esame siano conformi al principio programmatico della *spending review*. La Commissione lavoro del Senato della Repubblica ha posto il problema del pieno soddisfacimento, con la normativa in esame, della regola che impone la eliminazione di qualsiasi voce di spesa corrente che non sia strettamente e congruamente correlata con un'esigenza pubblica essenziale.

Per altri versi, dal punto di vista ordinamentale va rilevato che il quadro delle disposizioni esaminate sembra non discostarsi dalla tendenza, già segnalata nel recente passato, del ricorso ad un modello legislativo che si sostanzia nel varo di una normativa dai risvolti finanziari abbastanza generici, la cui successiva individuazione è rimessa sostanzialmente alla attuazione dei vari istituti e dunque agli aspetti gestionali. Si indebolisce in tal modo il ruolo della normativa primaria, che sempre più spesso va assumendo dunque un carattere di natura programmatica. Ciò attiene tanto alla fase attuativa in ordine alla reale efficacia dei vari istituti di controllo delle dinamiche finanziarie di settore, quanto alla stessa fase deliberativa iniziale in ordine alla mancata individuazione, spesso, nelle Relazioni tecniche, in special modo nelle materie del pubblico impiego, della platea degli interessati alle singole disposizioni. Si ricorda che la legge di contabilità reca una speciale menzione al riguardo proprio alla luce della estrema delicatezza e complessità della materia, per i profili sia di merito che finanziari.

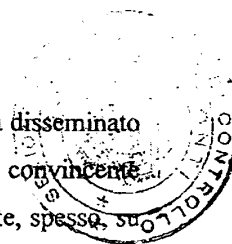
Per ulteriori questioni di carattere metodologico va segnalato poi il comma 9 del medesimo articolo 4 (che pone peraltro un problema analogo a quello dell'art. 2, comma



8-bis, in materia di prolungamento delle posizioni di comando del personale non dirigenziale delle province). La norma offre l'opportunità per rilevare la forte problematicità della tesi espressa dalla Relazione tecnica circa l'assenza di onerosità riguardo alle proroghe dei contratti di lavoro a tempo determinato dei soggetti - nella fattispecie - che hanno maturato almeno tre anni di servizio, sia pur nel rispetto dei vari vincoli in essere a legislazione vigente. L'assunto della Relazione tecnica parte infatti dalla constatazione secondo cui trattasi di personale il cui trattamento economico è già sostenuto dalle amministrazioni interessate nel rispetto dei limiti di spesa annua per la stipula dei contratti a tempo determinato. Va ricordato al riguardo che il criterio della costruzione del bilancio costituito dalla legislazione vigente dovrebbe implicare, per la fattispecie qui in considerazione, che gli stanziamenti vengano quantificati tenendo conto delle scadenze dei vari contratti e non scontandone la proroga, da decidere (e comunque decisa) in epoca successiva alla definizione della previsione di bilancio. Il criterio peraltro è previsto dall'art. 81 Cost. in vigore e si può ritenere possa continuare a valere anche dopo l'entrata in vigore della nuova struttura del bilancio a partire dal 2016. La legge rinforzata n. 243 del 2012 ha previsto, infatti, all'interno della legge di bilancio unificata, una sezione costruita esplicitamente secondo il criterio della legislazione vigente, che è diverso da quello della legislazione invariata. Per il decreto in esame il citato parere della Commissione bilancio del Senato della Repubblica ha infatti rilevato che "resta da chiarire come siano stati costruiti i dati tendenziali per la stesura del bilancio posto che la norma non appare conforme ai principi dettati dalla legge di contabilità".

Si registra inoltre il perdurare dell'utilizzo di quote della rubrica del fondo speciale di parte corrente relativamente al ministero degli affari esteri. Si tratta di un problema delicato e ormai ricorrente. Nonostante le assicurazioni del Governo secondo cui ciò non comprometterebbe la capacità di assumere impegni internazionali da parte dello Stato italiano, si rileva che proprio tale assunto mette implicitamente in luce la imprecisione con cui vengono effettuate talvolta le previsioni di spesa, rilievo, questo, che non risulta superato dalla posizione espressa dal Governo secondo cui la relativa voce di fondo speciale è denominata "Interventi diversi".

Infine, sempre dal punto di vista finanziario, il provvedimento risulta disseminato di clausole di neutralità la cui sostenibilità non appare sempre né del tutto convincente né dimostrata adeguatamente. Le Relazioni tecniche risultano dunque basate, spesso, su affermazioni apodittiche in quanto non supportate da adeguate informazioni.



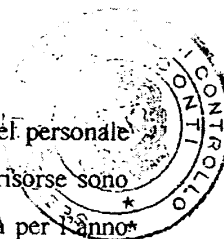
Legge 8 novembre 2013, n. 128, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 settembre 2013, n. 104, recante misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca

La legge detta disposizioni in materia scolastica ed universitaria e consta di tre Capi, di cui il primo riguardante gli studenti e le famiglie, il secondo le scuole e il terzo disposizioni varie riguardanti comunque il settore. Il Governo ha fornito la Relazione tecnica in riferimento sia al testo iniziale che a quello risultante dalla prima lettura presso la Camera dei Deputati.

In termini di contabilità nazionale, il provvedimento registra un lieve avanzo, il cui massimo viene raggiunto nel 2014. Gli interventi sono concentrati per la quasi totalità sulle maggiori spese, concernenti particolarmente il fondo integrativo statale per le borse di studio, i mutui per l'edilizia scolastica con onere a carico dello Stato nonché la stabilizzazione dei docenti di sostegno e la formazione obbligatoria del personale scolastico. Le risorse provengono quasi esclusivamente da maggiori entrate, concentrate sulle accise su alcoolici e birre, nonché dall'introduzione dell'imposta ipotecaria e catastale per ciascuna imposta da versare sugli atti di trasferimento a titolo oneroso. Nel complesso il provvedimento movimentava risorse per 2 miliardi nel periodo 2013-2017.

Per i profili finanziari riferiti alle norme di dettaglio, la legge presenta numerosi aspetti che meritano dei rilievi. Anzitutto, è presente una molteplicità di norme la cui attuazione dovrebbe avvenire utilizzando le risorse in essere, il che appare problematico, il più delle volte, dal punto di vista dell'esigenza di una completa attuazione della normativa, a causa della possibile insussistenza o insufficienza delle risorse disponibili allo scopo. E' il caso ad esempio dell'art. 4, commi 5 e 5-*quinquies*, in base ai quali le istituzioni scolastiche possono partecipare a programmi di educazione

alimentare. Tra l'altro, va notato che gli oneri per l'impegno aggiuntivo del personale docente sono posti a carico del fondo delle istituzioni scolastiche, le cui risorse sono state in parte impegnate - *inter alia* - a copertura del recupero della utilità per l'anno 2011 ai fini della maturazione delle posizioni stipendiali (CCNL del 13 marzo 2013).



Sempre a carico delle risorse in essere risultano anche l'art. 5, comma 01 (che prevede che venga avviato un processo di monitoraggio e di valutazione del sistema di istruzione professionale, tecnica e liceale), commi 2 e 3 (che, in riferimento alla realizzazione di progetti didattici nei musei o nei siti di interesse archeologico, non prevedono oneri aggiuntivi per i docenti universitari in quanto l'eventuale remunerazione del maggior impegno sarebbe a carico delle università nell'ambito delle risorse ordinariamente disponibili, incluse le assegnazioni per i progetti in questione), comma 4-*bis* (in base al quale le regioni possono autonomamente rendere disponibili risorse finanziarie già in essere nei propri bilanci a legislazione vigente per la promozione di progetti che impieghino personale docente ed ATA) e comma 4-*quater* (che prevede che, tra le finalità della scuola d'infanzia, vi sia anche l'acquisizione dei primi rudimenti della lingua inglese, avvalendosi delle risorse disponibili a legislazione vigente). E' il caso altresì dell'articolo 6, comma 1 (che prevede interventi riguardanti l'elaborazione di materiale didattico digitale, nonché disposizioni di natura programmatica in materia di promozione dello sviluppo della cultura digitale, sempre da attuare nell'ambito delle risorse disponibili, in base a quanto riportato nella Relazione tecnica), dell'articolo 13 (che prevede l'integrazione dell'anagrafe nazionale degli studenti anche mediante l'inserimento, da parte delle istituzioni scolastiche, delle diagnosi funzionali degli studenti diversamente abili) e infine dell'articolo 14, commi 1-*ter* e 1-*quater* (in base ai quali le università possono stipulare convenzioni con imprese o gruppi, per progetti formativi congiunti, con riconoscimento per lo studente dei crediti formativi così maturati, sia pure previa verifica).

Un altro gruppo di norme presenta il problema legato al fatto che si utilizza la tecnica dell'indicazione dell'onere in termini di tetto di spesa anche in presenza di spese inderogabili. Il caso più evidente, ancorché gli importi risultino di scarsa entità, è l'art. 5, comma 1, che, nel prevedere l'assunzione di docenti di geografia, individua una

maggior spesa indicata non come una previsione di spesa, con annessa clausola di salvaguardia, ma come tetto di spesa, tra l'altro di carattere permanente, in coerenza con la natura dell'onere medesimo. Identico è il caso dell'art. 24, che, in riferimento ai commi 1-3, consente di assumere personale degli enti di ricerca con un onere indicato egualmente come tetto di spesa.

Indubbiamente, come accennato nelle considerazioni generali, la sistemazione contabile di fattispecie di tale natura rimane un problema di non facile soluzione, anche perché si registra al riguardo la sovrapposizione di diverse norme della stessa legge di contabilità, probabilmente non del tutto coordinate. Da un lato, infatti, l'art. 30, comma 6, reca tre statuizioni: l'obbligo, per la legge sostanziale, della indicazione dell'onere a regime per le spese permanenti non discrezionali, l'indicazione di una copertura che segua il profilo temporale dell'onere (ove superiore a quello del terzo anno) e infine l'esclusione della modulabilità di siffatti oneri, anno per anno, ad opera dell'apposita tabella della legge di stabilità, confinata infatti correttamente alla sola modulazione di oneri di carattere discrezionale. Dall'altro, l'interpretazione che è stata fornita dell'art. 17, comma 1, in materia di copertura finanziaria, è tale per cui gli oneri non discrezionali vengono tendenzialmente definiti in termini di previsione di spesa, proprio in quanto, trattandosi di spese dal carattere rigido, la relativa quantificazione, soprattutto per gli sviluppi nel corso del tempo, non può che essere disposta nella relativa norma in termini di mera previsione (ancorché meditata), il che giustifica il ricorso alla clausola di salvaguardia.

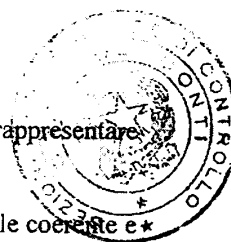
La discrasia tra le due normative emerge nel caso in esame, come in molti altri simili peraltro, in riferimento al fatto che l'onere, benché di sicuro crescente data la sua natura, viene regolato nella legge mediante l'indicazione di un tetto di spesa permanente a decorrere dal triennio iniziale. Le varie soluzioni presentano delle controindicazioni. Apparirebbe incongruo, per esempio, anche facendo ricorso alla clausola di salvaguardia, subordinare gli sviluppi della retribuzione alla attivazione di tale clausola, così come ipotizzare già nella norma dispositiva coperture che seguano un onere sicuramente crescente ma dalla difficile predeterminabilità (anche solo in riferimento ai fattori operanti a legislazione vigente) ovvero fissare un onere a regime al livello di quello del terzo anno pur nella certezza che esso aumenterà nel tempo (sono ipotizzabili

anche altri casi). La futura revisione dell'ordinamento contabile potrebbe rappresentare l'occasione per affrontare la questione.

Probabilmente - di fronte alla necessità di una soluzione ordinamentale coerente e del fatto che ogni soluzione "tradizionale" di carattere "micro" rischia di presentare inconvenienti - si può anche ipotizzare per la fattispecie l'inquadramento dell'obbligo di copertura riferito alla singola linea di spesa nell'ambito più ampio della gestione del comparto mediante la individuazione di obiettivi precisi che si collochino all'interno della gestione della finanza pubblica nel senso più ampio. Ciò naturalmente senza disattendere, comunque, nella norma che prevede l'assunzione, l'esigenza di indicare la copertura dell'onere quantificato nel modo più esaustivo.

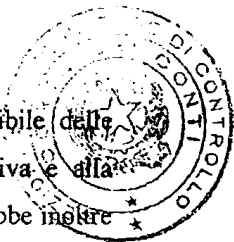
Anche la legge in esame prevede un caso di delegificazione circa la garanzia, nel corso del tempo, dell'assenza di oneri: infatti, si rimodula la durata del permesso di soggiorno per motivi di studio o formazione stabilendo che essa non possa essere inferiore al periodo di frequenza, anche pluriennale, di un corso di studio, e non se ne fanno discendere effetti negativi sui saldi di finanza pubblica in quanto il contributo da versare sarà rimodulato con apposito atto amministrativo in maniera tale da assicurare l'invarianza finanziaria.

Da segnalare altresì l'art. 10, i cui commi 1 e 2 autorizzano mutui trentennali di 40 milioni annui a decorrere dal 2015, con oneri a carico del bilancio dello Stato, per spese da effettuare, da parte delle regioni, in deroga ai vincoli esistenti. La Relazione tecnica si sofferma sui relativi effetti sui vari saldi, a conferma della tradizionale interpretazione dell'obbligo di copertura come bilanciamento di flussi. Essa non affronta però il problema dell'impatto sul conto del patrimonio e dunque della compatibilità di tale maggior debito rispetto agli obiettivi assunti nei documenti programmatici. Si tratta peraltro di importi di rilievo non del tutto secondario e, d'altro canto, gli obiettivi in termini di debito sono ormai imposti dal quadro normativo europeo ed interno. Operazioni come quelle in esame andrebbero dunque effettuate con la massima cautela nell'attuale situazione di finanza pubblica.



Altre norme della legge concernono le assunzioni. Viene in rilievo anzitutto l'art. 15, che, in riferimento al comma 1, prevede la possibilità di assumere personale scolastico a tempo indeterminato nelle varie categorie ivi menzionate, pur all'interno dei limiti assunzionali già previsti a legislazione vigente, cui dovrà attenersi la sessione negoziale prevista dalla norma. Tali facoltà di assunzione sono già scontate nei saldi tendenziali (utilizzandosi, in quanto spesa corrente, il criterio della competenza). La normativa ha l'effetto dunque di attivare procedure per l'utilizzo di tali autorizzazioni, comunque già in essere. La Relazione tecnica aggiornata distingue tra oneri per le assunzioni su posti in organico resisi liberi a seguito di cessazioni dal servizio ed oneri conseguenti alle assunzioni su posti di sostegno di nuova costituzione ai sensi dell'art. 15 in questione: i primi sono già scontati nei saldi, anche in riferimento ai risparmi connessi alla differenza tra la retribuzione del personale cessato e quella degli assunti, mentre i secondi concorrono agli oneri riferiti all'articolo sulla base delle quantificazioni riportate. Anche per il successivo comma 3, in riferimento in particolare agli oneri per la ricostruzione delle carriere, peraltro dettagliatamente quantificati dalla Relazione tecnica, è prevista apposita copertura nell'ambito del complessivo art. 27, al cui commento si fa qui rinvio.

Con riferimento alla specifica sessione negoziale concernente interventi in materia contrattuale per il personale della scuola, cui sempre l'art. 15 ha demandato il rispetto degli obiettivi programmati di finanza pubblica, vanno sottolineati i ristretti spazi di manovra alla luce della analoga sessione prevista nell'art. 9, comma 17, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (convertito in legge 12 luglio 2011 n. 106) ed attuata con il CCNL stipulato il 4 agosto 2011 a copertura degli oneri conseguenti al piano triennale per l'assunzione, a tempo indeterminato, di personale docente, educativo ed ATA, per gli anni 2011-2013. Si specifica che tale CCNL ha previsto la revisione della struttura stipendiale del personale docente, educativo ed ATA, ripartita su sei posizioni stipendiali, con la prima posizione di durata "0-8" anni e di valore corrispondente alla prima posizione stipendiale attualmente prevista dal vigente CCNL 23 gennaio 2009, restando invariate le restanti posizioni stipendiali in termini temporali ed economici.



La compatibilità finanziaria dell'accordo, accanto alla stima attendibile delle cessazioni dal servizio relative agli anni scolastici interessati dall'iniziativa e alla distribuzione della quota del personale da stabilizzare per fasce di età, dovrebbe inoltre considerare la distribuzione del personale da immettere in ruolo per ordine di scuola, la qualifica rivestita, l'effettiva presenza di posti vacanti e disponibili in ciascuna provincia e classe di concorso e il progressivo assorbimento degli esuberi del personale docente ed educativo alla luce delle misure di razionalizzazione avviate. Appare inoltre necessario un attento monitoraggio degli effetti conseguenti al riavvio della progressione economica dei dipendenti del comparto, nell'ipotesi di cessazione, a decorrere dal 2015, delle misure straordinarie di contenimento della spesa per il personale.

Anche gli articoli 17, 18 e 19 (rispettivamente, in riferimento ai dirigenti scolastici, ai dirigenti tecnici per il sistema nazionale di valutazione e all'alta formazione artistica, musicale e coreutica) risultano disseminati di norme che consentono assunzioni, alle varie condizioni ivi previste e comunque sempre nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica in vigore a legislazione vigente.

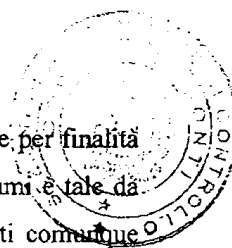
L'art. 23 mira sostanzialmente ad eliminare la disposizione (art. 9, comma 16-*quinquies*) inserita durante l'*iter* parlamentare di conversione del decreto-legge n. 76 del 2013. Come già segnalato nella Relazione quadrimestrale riferita al periodo maggio-agosto 2013, la norma prevedeva la possibilità, per gli enti di ricerca, di stipulare contratti di lavoro flessibile in deroga ai limiti previsti ai fini del controllo della finanza pubblica, ma risultava priva sia della quantificazione degli oneri che della relativa copertura.


Gli articoli 25 e 26 sono volti a fornire la gran parte delle coperture degli oneri complessivi di cui al citato art. 27. I due articoli si riferiscono, rispettivamente, all'incremento delle aliquote sulle accise riguardanti i prodotti alcolici e alle imposte di registro, ipotecarie e catastali. Per quanto riguarda in particolare l'art. 25, il Governo ha specificato che il gettito quantificato si ragguaglia a 148 milioni nel 2014 e a 230 milioni per il 2014 in termini di contabilità finanziaria ed è da considerarsi aggiuntivo

rispetto a quanto previsto dal decreto-legge n. 91, prima esaminato, sempre per finalità di copertura. Il Governo ha fatto altresì presente che l'elasticità dei consumi è tale da potersi escludere il mancato raggiungimento dell'obiettivo. Non sono stati comunque forniti dati di supporto a questa conclusione né di dettaglio sulle varie componenti. Ciò non può non costituire una circostanza da rilevare sotto il profilo della qualità di un processo decisionale che trova attuazione senza disporre talora di dati essenziali, come quelli sulle elasticità dei consumi al variare dell'imposizione fiscale. Si rileva comunque che a tutto il 2013 l'accisa e l'imposta erariale sugli oli minerali hanno registrato un forte calo di gettito rispetto all'anno precedente.

Per quanto riguarda poi l'art. 26 (incremento delle imposte di registro, ipotecarie e catastali), il cui gettito a partire dal 2014 si ragguaglia a 170 milioni circa annui, va rilevato che la Relazione tecnica assume i dati del 2011. Ciò significa che, anche aderendo alla tesi del Governo circa il carattere prudente della stima, essa sembrerebbe non tener conto della flessione che sta subendo il mercato delle compravendite immobiliari, con le relative ripercussioni sul quadro delle coperture offerte. A tutto il 2013, comunque, il gettito delle imposte di registro, bollo e sostitutiva è in forte risalita rispetto all'anno precedente.

L'articolo 27, che detta infine le coperture complessive del provvedimento, va segnalato per il fatto di far ricorso, tra l'altro - ai fini della ricostruzione di carriera dei docenti assunti in base ai commi 2, 2-bis e 3 di cui al richiamato art. 15 - ai fondi stanziati per gli ammortizzatori sociali. Quest'ultimo rappresenta un comparto che presenta da tempo note esigenze finanziarie, per cui la forma di copertura potrebbe non essere definitiva e anzi sembrerebbe implicare l'esigenza del finanziamento di ulteriori occorrenze. In ordine alle restanti forme di copertura, di entità residuale, esse insistono su vari programmi di spesa "rimodulabile" del ministero di settore: si tratta dunque essenzialmente di una copertura con risorse di bilancio, di cui non appare dimostrata la sostenibilità, anche tenuto conto dello scarso peso delle spese "rimodulabili" sul totale.





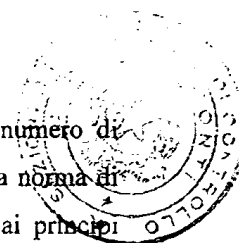
Legge 9 dicembre 2013, n. 135, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 ottobre 2013, n. 114, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione

Si tratta di una misura d'urgenza volta a prorogare le missioni internazionali delle forze armate e di polizia (Capo I) nonché a disciplinare una serie di interventi di cooperazione allo sviluppo e di sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative per processi di pace (Capo II). La relativa copertura finanziaria è contenuta nelle disposizioni finali.

Data la sua natura, il provvedimento fa ampio ricorso alla configurazione delle disposizioni finanziarie classificata come tetto di spesa, il che, in presenza di interventi dotati di flessibilità operativa, come si verifica nel caso in esame, non dà luogo a rilievi dal punto di vista dei profili di competenza. Per le medesime ragioni legate al contenuto della legge si registra un perfetto allineamento degli oneri in riferimento ai tre saldi previsti. Ciò non esime però dallo svolgere qualche considerazione di carattere metodologico su alcune norme in particolare, nonostante siano state fornite la Relazione tecnica e altra documentazione.

Viene qui segnalato, ad esempio, l'art. 2 (concernente disposizioni in materia di personale), integrato, durante l'esame in prima lettura, da un emendamento (divenuto comma 4-bis) che prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze stabilisce le modalità con cui gli ufficiali del ruolo normale del Corpo della Guardia di finanza possono transitare, senza oneri a carico del bilancio dello Stato, nel ruolo aeronavale del medesimo Corpo, in riferimento all'azione di potenziamento del monitoraggio dei flussi migratori. Il Governo ha prodotto la dovuta documentazione a sostegno della tesi circa l'assenza di conseguenze onerose sul bilancio, dal momento che il transito si risolverebbe solo nell'ampliamento delle aliquote di valutazione, vale a dire in un mero aumento del numero degli ufficiali da valutare per l'eventuale promozione al grado superiore. Per i gradi direttivi le promozioni dovrebbero inoltre aver luogo pur sempre nel rispetto dei massimali annuali previsti dalla legislazione vigente.

Data la complessità della materia e pur tenendo conto dell'esiguo numero di personale coinvolto, si ritiene che sarebbe stato comunque utile corredare la norma di una apposita clausola di monitoraggio (se non ritenuta implicita in base ai principi dell'ordinamento).



Viene successivamente in rilievo l'art. 4, che, in analogia peraltro con quanto disposto in occasione di provvedimenti similari (in tema di proroghe di missioni), prevede che le relative esigenze, anche in deroga alle vigenti disposizioni di contabilità generale dello Stato, possano essere soddisfatte anche attivando procedure d'urgenza in ordine all'acquisizione di forniture e servizi e che si possano acquisire in economia lavori, servizi e forniture per una serie di attività esplicitate nella deroga richiamata di cui all'art. 4 in questione. E' previsto altresì che le spese per i compensi per lavoro straordinario reso nell'ambito di attività operative o di addestramento propedeutiche all'impiego del personale nelle missioni internazionali siano effettuate in deroga alle limitazioni in vigore. Nel complesso si tratta, dunque, di una serie di deroghe all'ordinamento contabile che, oltre a rendere disorganico il quadro delle norme che si applica alle varie attività delle pubbliche amministrazioni e dello Stato in particolare, non sono state valutate nei relativi risvolti finanziari, come per quanto concerne la citata norma relativa al lavoro straordinario.

Si ripropone quindi il problema, già più volte sollevato, circa una maggiore trasparenza dei criteri con cui vengono costruiti gli stanziamenti a legislazione vigente. Va anche considerato che ogni deroga all'ordinamento contabile e finanziario indebolisce la trasparenza e i margini di ricostruibilità del sistema nel suo complesso e non da ultimo lo stesso svolgimento dei controlli esterni.

L'articolo 5 dispone poi che per gli stanziamenti relativi alla cooperazione allo sviluppo è prevista l'impegnabilità - anche in questo caso in deroga ai principi contabili generali - anche nell'esercizio successivo. La circostanza merita un rilievo sotto il duplice profilo dell'eventuale impatto sulla cassa nonché della progressiva disarmonicità dell'ordinamento contabile, come più volte messo in rilievo, con ripercussioni, anche in questo caso, sul sistema dei controlli. Si delinea peraltro una tendenza più generale, volta a dar vita ad un fenomeno di partite sospese, ancorché

legittimamente autorizzate, il cui utilizzo dipende nel tempo dalla decisione delle singole amministrazioni.



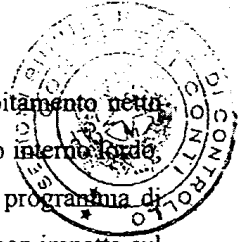
Si registra poi una scarsa documentazione a supporto della clausola di invarianza di cui all'art. 7, comma 3-*bis*, in riferimento al comma 3 del medesimo articolo, in base al quale il trattamento economico del personale comandato presso l'Autorità nazionale – UAMA è a carico del ministero della difesa per le competenze fisse e continuative e a carico del ministero degli affari esteri per le competenze accessorie.

Infine, l'articolo di copertura complessivo evidenzia che le risorse provengono quasi esclusivamente dalla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa e di fondi già in essere, comprese le quote del fondo speciale del ministero degli affari esteri. Già sono state espresse considerazioni al riguardo, anche sotto il profilo della scarsa programmazione dell'attività di spesa, se quest'ultima viene costantemente ridotta, con carattere di episodicità, per fornire copertura per oneri nuovi.

Legge 13 dicembre 2013, n. 137, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 ottobre 2013, n. 120, recante misure urgenti di riequilibrio della finanza pubblica nonché in materia di immigrazione

Il decreto-legge consta di quattro articoli e prevede disposizioni in materie diverse, che vanno dal settore dell'immigrazione (art. 1) alla finanza degli enti territoriali (art. 2) nonché alla previsione della facoltà di recesso delle pubbliche amministrazioni da contratti di locazione (art. 2-*bis*) e a disposizioni varie (art. 3), volte anche a garantire che per il 2013 i saldi di finanza pubblica in termini nominali rispettino i vincoli concordati.

Alla Relazione tecnica iniziale si è aggiunto l'aggiornamento, come prescritto dalla legge di contabilità, nel passaggio dalla prima alla seconda ed ultima lettura parlamentare.



In termini di contabilità nazionale si ha una correzione dell'~~indebitamento netto~~ ~~interne lordo~~ per il 2013 per 1,6 miliardi, pari allo 0,1 per cento in rapporto al prodotto ~~interne lordo~~ sulla base della Relazione tecnica aggiornata. Il risultato deriva da un programma di dismissioni, senza modifiche normative, di immobili pari a 525 milioni (con impatto sul saldo tenuto conto che tali proventi vengono colti come riduzione delle spese per investimenti). Invece, in diretta relazione alle norme contenute nel decreto-legge producono effetti gli interventi in materia di patto di stabilità interno di cui all'articolo 2 (per 450 milioni di euro) e le limitazioni degli impegni e dei pagamenti di spese del bilancio dello Stato di cui all'articolo 3 (per 625 milioni circa). Per gli anni successivi l'impatto è quasi nullo. La correzione per il 2013 è stata decisa in quanto la Nota di aggiornamento del settembre scorso evidenziava che per il 2013 l'indebitamento netto a legislazione vigente sarebbe potuto arrivare al 3,1 per cento del PIL e conseguentemente il Governo intendeva "adottare interventi tempestivi per mantenere il deficit entro la soglia del 3,0 per cento".

Al netto dei citati proventi da vendita di immobili, il decreto-legge migliora dunque complessivamente l'indebitamento netto per 1.122,5 milioni per il 2013.

Nel dettaglio, l'art. 1 stanziava fondi aggiuntivi per 210 milioni per il primo anno (con un coefficiente di realizzazione previsto nel 75 per cento circa) per far fronte ai problemi connessi all'afflusso di stranieri, con copertura sia a carico del fondo rimpatri per gli stranieri delle entrate rivenienti dal contributo forfettario dei datori di lavoro che presentano la dichiarazione del lavoro irregolare, sia, infine, a carico del fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso.

Si segnala, al riguardo, sul piano metodologico, anzitutto il comma 3, che consente l'utilizzo nel 2014 delle somme non utilizzate nell'esercizio 2013. Come già rilevato in casi analoghi, la frequenza con cui si prevedono regimi contabili particolari o in deroga per singoli settori contribuisce a disarticolare il sistema, con un risultato per cui, per molti versi, l'ordinamento a regime finisce con l'applicarsi ad un numero di casi progressivamente minore.

Da ultimo va ricordato che il mantenimento in bilancio di stanziamenti comporta — a parità di condizioni — una pressione sui saldi di cassa dell'esercizio successivo con un effetto negativo che andrebbe compensato. Lo conferma peraltro lo stesso provvedimento, il cui articolo di copertura si fa carico di tale onere per un effetto simile (si rinvia al relativo commento).



Più complicata si presenta la disciplina posta dall'art. 2, già menzionato (in materia di finanza degli enti locali), la cui formulazione originaria è stata oggetto di numerose modifiche nel corso dell'iter di conversione, anche con l'inserimento di commi nuovi.

Una considerazione particolare la merita anzitutto il comma 1, che prevede un'integrazione della quota spettante a ciascun comune del fondo di solidarietà comunale per un importo complessivo, per il 2013, pari a 125 milioni, la cui copertura avviene per 35 milioni utilizzando stanziamenti in essere per il pagamento dei debiti pregressi di cui al menzionato decreto-legge n. 35 dell'aprile 2013, che a sua volta faceva ricorso all'emissione di debito pubblico aggiuntivo. Il Governo ha giustificato la misura facendo presente che gli enti locali interessati non hanno provveduto a stipulare i relativi contratti, con la conseguenza che si tratterebbe di somme non erogate. Il problema che si può porre al riguardo è che, sebbene il fondo di solidarietà (che viene ad essere incrementato) sia ricompreso nel patto di stabilità interno, si possono consentire però, in tal modo, maggiori margini di cassa, come notato dal Servizio bilancio della Camera dei Deputati, per spese di parte corrente non necessariamente connesse al pagamento di debiti pregressi. Il risultato è dunque che non si può escludere che spese di parte corrente di vario tipo possano in parte essere coperte con nuovo debito pubblico senza che ricorrano quelle motivazioni (ricordate da ultimo in riferimento al decreto-legge n. 102) che hanno consentito di considerare legittima la copertura mediante l'emissione di debito pubblico aggiuntivo.

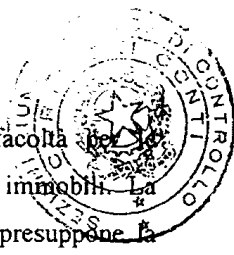
Viene in rilievo altresì il comma 5, che, in sintesi, inasprisce il vincolo di saldo degli enti locali per il 2013 ed anticipa, sempre al 2013, la sospensione dell'applicazione dei meccanismi di premialità per gli enti virtuosi. Per tali disposizioni sono stati sollevati, durante l'esame parlamentare del decreto, problemi di sostenibilità

per i bilanci degli enti interessati a causa dell'inasprimento disposto nonché tenendo conto di un eventuale effetto di disincentivo in ordine alla progressiva convergenza verso parametri di virtuosità. Le risposte fornite al riguardo dal Governo non sono apparse del tutto convincenti, soprattutto perché non tali da garantire gli effetti attesi. Infatti, in ordine al primo punto, è stato fatto presente che gli enti sono stati invitati inizialmente a programmare le loro esigenze di spesa sulla base dell'obiettivo più alto, mentre, sul secondo punto, il Governo ha sostenuto che l'adesione alla sperimentazione dei nuovi principi contabili rappresenta una forma di convergenza verso registrazioni contabili più veritiere ed è altrettanto virtuosa, a tal punto da provocare risparmi.

Altrettanto da approfondire, anche per gli aspetti metodologici, è la posizione del Governo in ordine ai dubbi espressi circa l'ipotesi che il successivo comma 7 – che reinterviene sulla materia del pagamento dei debiti pregressi di cui al citato decreto-legge n. 35 dell'aprile 2013 disponendo, in sintesi, la possibilità di utilizzare nel 2014 le disponibilità non erogate in prima istanza alla data del 31 dicembre 2013 – possa determinare uno slittamento dell'impatto sul fabbisogno. Il Governo ha fatto presente, infatti, che la normativa non farebbe altro che prendere atto di una situazione i cui effetti finanziari sono stati già scontati nei "tendenziali" di finanza pubblica.

Mentre non si ha ragione di dubitare che ciò abbia effettivamente avuto luogo, va rilevato che questo ripropone il tema, già da tempo emerso e prima più volte evidenziato, della trasparenza dei criteri con cui si procede alla costruzione delle proiezioni a legislazione vigente dei saldi di finanza pubblica.

Il successivo comma 8 reinterviene sulla materia della definizione agevolata nei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile, di cui al decreto-legge n. 102, articolo 14, prima esaminato. Si prevedono in particolare una breve proroga della richiesta di definizione agevolata e la riduzione del termine per la delibera della sezione d'appello. Le Relazioni tecniche non hanno esplicitato eventuali modifiche circa gli effetti finanziari attribuiti alla normativa, in ordine alla quale comunque, a parte profili di certezza del diritto, si è già fatto presente che risulta essere stata già esercitata la clausola di salvaguardia, essendo risultato l'introito inferiore alle quantificazioni iniziali.



L'art. 2-bis, inserito durante l'iter parlamentare, prevede la facoltà per le amministrazioni pubbliche di recedere dai contratti di locazione di immobili. La Relazione tecnica aggiornata fa presente che l'esercizio della facoltà presuppone la previa valutazione delle conseguenze finanziarie potenzialmente derivanti dall'opzione prescelta, le quali, in ossequio agli obiettivi da perseguire, non potranno che essere di segno positivo. Non sono state fornite indicazioni, anche in via puramente presuntiva, sui possibili risparmi, che dovrebbero essere nettizzati però degli eventuali oneri eventualmente previsti in caso di recesso anticipato. La regolamentazione della materia comunque ha registrato numerosi interventi ed è in evoluzione: da ultimo, la normativa risulta modificata dal decreto-legge n. 151 del 30 dicembre u.s. in corso di conversione in Parlamento.

L'articolo 3, infine, già richiamato, con il comma 1 è volto ad assicurare, per la spesa delle amministrazioni centrali dello Stato per il 2013, una riduzione del saldo per 595 milioni in termini di contabilità nazionale. Per ottenere il descritto risultato è previsto un accantonamento di disponibilità di competenza e cassa relative alla spesa di ciascun ministero, con una ripartizione che tiene conto dell'incidenza delle spese rimodulabili, ed è altresì statuito che l'indisponibilità della parte corrente è destinata a diventare economia alla fine dell'esercizio 2013. Risulta resa nota anche la ripartizione tra spesa corrente e spesa in conto capitale, sempre avuto riguardo all'indebitamento netto: la prima incide per il 54 per cento circa.

Mentre gli accantonamenti delle spese correnti si traducono in indisponibilità e quindi in economie a fine esercizio 2013, per le spese in conto capitale si applica l'istituto del mantenimento in bilancio in quanto residuo di stanziamento: ciò comporta naturalmente un impatto negativo per il 2014 sui saldi di finanza pubblica, quantificato in 260 milioni (e in 14 milioni per il 2015), con relativa copertura a carico del fondo per la compensazione dei limiti d'impegno per 249 milioni per il 2014. La Relazione tecnica non fornisce informazioni circa i motivi per cui il coefficiente di realizzazione per il 2014 dell'impegnabilità degli stanziamenti in questione è pari al 95 per cento circa, che appare particolarmente elevato trattandosi di spesa d'investimento.

Vengono poi consentite variazioni compensative, a parità di effetti sull'indebitamento netto, ma viene sospesa la compensazione per cassa in riferimento al 2013. A tale ultimo riguardo il Governo ha chiarito che la limitazione della dotazione di cassa corrisponde ad un pari accantonamento di competenza e quindi la disposizione opera prioritariamente attraverso la limitazione degli impegni e di conseguenza sui corrispondenti pagamenti. Il Governo ha altresì chiarito che le indisponibilità riferite ai capitoli sono state calibrate escludendo quelli in relazione ai quali si siano formati debiti e che non possono essere rimodulati in base al richiamato decreto-legge n. 35.

Sempre l'art. 3, comma 5, concorre alla riduzione dei saldi di finanza pubblica per un importo di 35 milioni circa per il 2013, disponendo il versamento in entrata dei residui riferiti al fondo per la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo del territorio.

Legge 27 dicembre 2013, n. 147, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)

La struttura della legge

Va ricordato, in linea generale, che la legge di stabilità 2014 dà attuazione agli indirizzi delineati nella Nota di aggiornamento del DEF dello scorso settembre e quindi all'intento di utilizzare, per il 2014, il margine disponibile con interventi espansivi dell'ordine di 2,5 miliardi circa. Per il successivo biennio le misure previste assumono, invece, un carattere restrittivo, misurabile in poco meno di 11 miliardi, così da ricondurre l'indebitamento netto all'1,6 per cento nel 2015 e allo 0,8 per cento nel 2016.

Per gli approfondimenti con riguardo ai saldi di contabilità nazionale e alla relativa composizione si fa rinvio alle apposite parti dell'Appendice.

Con riguardo, invece, ai saldi finanziari del bilancio dello Stato, la legge esprime un effetto allineato ai saldi di contabilità nazionale, sia pur (ovviamente) per importi diversi. Nel primo anno (2014) all'aggravio di 1,7 miliardi circa si aggiunge il deciso

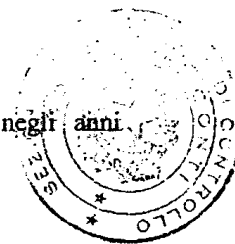
peggioramento delle previsioni di bilancio rispetto all'assestamento 2013, per 5,2 miliardi circa, con un maggior saldo netto da finanziare finale, quale risultato della sessione complessivamente considerata, per 7,3 miliardi circa. Per il 2015, invece, la legge di stabilità migliora il saldo netto da finanziare di 12,9 miliardi, che, sommati ai 15 miliardi di minor saldo a legislazione vigente, consentono di pervenire ad un miglioramento di 28 miliardi circa avuto riguardo al bilancio integrato. *Idem* per il 2016, quando al miglioramento a legislazione vigente di quasi 9 miliardi (rispetto alla previsione 2015) si aggiunge quello di 7,1 miliardi di cui alla legge di stabilità: ciò consente di invertire il segno del saldo, che diventa positivo per 5,6 miliardi grazie al miglioramento del bilancio integrato per 16 miliardi rispetto alla previsione 2015.

Tali dati consentono di analizzare il ruolo, in termini di contabilità finanziaria, svolto dalle varie componenti della legge di stabilità, coerentemente al tipo di analisi prospettato negli anni più recenti. Per il primo anno (2014), nell'ambito di un rilievo quantitativo della legge di stabilità complessivamente modesto (rispetto all'impatto derivante dal bilancio a legislazione vigente), il peso dell'articolato è pari al 40 per cento circa nel determinare il descritto peggioramento di 1,7 miliardi, per la restante parte dovuto alle maggiori spese permanenti e a quelle pluriennali. Per il 2015, invece, nell'ambito di un deciso accrescimento della portata finanziaria della legge di stabilità, il descritto risultato nel senso del miglioramento del saldo (per 12,9 miliardi circa) è dovuto quasi esclusivamente all'articolato. Per il 2016 l'articolato reperisce un volume di risorse che riesce sia a finanziare la maggior spesa pluriennale di parte capitale sia a migliorare il saldo complessivo.

Si delinea così una tendenza, per certi versi confermata di andamenti precedenti (sempre avuto riguardo alla contabilità finanziaria), secondo cui il carattere espansivo della legge di stabilità, quando consentito dagli obiettivi programmatici, trova realizzazione utilizzando prioritariamente lo strumento delle modulazioni delle spese rispetto alla legislazione vigente, mentre il relativo carattere restrittivo viene realizzato mediante la manovra sul piano normativo (le spese di investimento vengono infatti regolarmente rifinanziate nel terzo anno).

Sul piano ordinamentale merita di essere segnalato infine che la legge, in quanto approvata con le tecniche dei "maxiemendamenti" nei vari passaggi parlamentari per consentire l'apposizione della questione di fiducia, consta di un solo articolo con 749

commi, il che ne rende particolarmente disagiata la lettura, come negli anni precedenti.



Aspetti ordinamentali della legge nel suo complesso

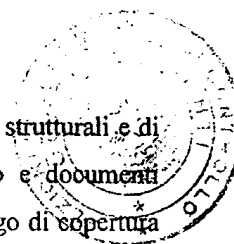
Dall'esperienza della sessione di bilancio per il 2014 emergono anzitutto tre profili.

In primo luogo, dal punto di vista dell'impatto sull'economia, la descritta configurazione quantitativa del provvedimento in esame – ossia di stimolo per il primo anno - appare particolarmente significativa ai fini della verifica del mutamento in atto della funzione svolta da tale strumento normativo. La legge di stabilità, per come risulta disegnata dalla legge di contabilità, rappresenta il veicolo per dar corso alle manovre di rientro. La prima esperienza della XVII Legislatura ha confermato invece che, nei limiti consentiti dai documenti programmatici, con tale strumento può essere attuata una politica di stimolo, come conferma il descritto effetto espansivo per il primo anno.

Emerge dunque, anche alla luce di tali considerazioni, l'opportunità di una riforma della legge di contabilità. La statuizione della funzione della legge di stabilità in termini nominalmente restrittivi andrebbe dunque resa coerente con il mutato quadro ordinamentale interno in quanto reso conforme alla normativa internazionale e comunitaria, che contempla la possibilità, al verificarsi di certe condizioni, di realizzare manovre di carattere nominalmente espansivo. Va ricordato al riguardo che sono entrati in vigore, con il nuovo art. 81 Cost. (primo comma), un vincolo in termini di equilibrio strutturale e, con la legge rinforzata n. 243 del 2012 (articolo 14), un vincolo in termini nominali sulla sessione di bilancio, nel senso della coerenza dei relativi risultati con gli obiettivi programmatici, a loro volta da conformare alle prescrizioni dell'ordinamento comunitario.

Sotto quest'ultimo versante, proprio nella sede dell'adeguamento della legge di contabilità al nuovo quadro ordinamentale si potrebbe risolvere anche la questione del significato che può assumere l'obbligo di copertura per la futura legge di bilancio

integrata. Tenuto conto del citato doppio vincolo di equilibrio in termini strutturali e di coerenza (anche in termini nominali) tra saldo del bilancio integrato e documenti programmatici, potrebbe essere dunque considerato rispettoso dell'obbligo di copertura anche un saldo nominale di segno negativo.



In secondo luogo, circa la funzione svolta dal punto di vista ordinamentale da parte della legge di stabilità per il 2014 in riferimento al suo contenuto complessivo, va rilevato positivamente che non si sono verificati, nel 2013, fenomeni di anticipo e raggruppamento della manovra in strumenti legislativi d'urgenza approvati prima della sessione di bilancio. Nel recente passato, come attesta l'esperienza della XVI Legislatura, sia pure per motivi di tempestività dovuti alle crisi che si sono manifestate in quegli anni, si era infatti determinato un sostanziale svuotamento della portata della legge di stabilità. La riassunzione ora di un ruolo di rilievo da parte di tale strumento ha permesso di superare l'anomalia istituzionale di una legge di chiusura della sessione di bilancio tale da svolgere però una funzione di mera redistribuzione di risorse all'interno di saldi fissati in precedenza con le modalità e per le motivazioni descritte.


In terzo luogo, dal punto di vista della distribuzione temporale della manovra di cui alla legge in esame, emerge, anche da quanto fin qui considerato, l'altrettanto positivo fenomeno secondo cui non si assiste più ad una legge di stabilità calibrata su una dimensione essenzialmente di breve periodo, con una concentrazione di effetti, quindi, riferita per lo più nel primo anno del triennio di riferimento. Infatti, per gli anni successivi al primo, la legge di stabilità per il 2014 si conferma quale strumento rilevante ai fini della manovra di finanza pubblica in un'ottica di medio periodo. Il Governo ha infatti manifestato l'intento, nella Nota di aggiornamento al DEF 2013, di tracciare un percorso di avvicinamento all'obiettivo di pareggio strutturale nel 2015, in linea con il requisito costituzionale e con le regole europee.

Sotto un'altra angolazione, in riferimento al tema del rispetto dei contenuti di dettaglio assegnati alla legge di stabilità dalla legge di contabilità, la accentuata – e reiterata – eterogeneità delle norme presenti nel provvedimento continua a rappresentare una rilevante anomalia sul piano istituzionale. Nonostante i consueti stralci dal disegno

di legge iniziale presentato dal Governo, il testo approvato contiene un numero elevato di norme che non risultano rispettare i divieti di contenuto circa materie prive di effetti finanziari netti o tali da dar luogo ad interventi microsettoriali e localistici ovvero a modifiche (anche implicite) dell'ordinamento contabile (è il caso ad esempio del comma 11, in materia di contenuto di relazioni che il Governo deve presentare, e dei commi 431-435, al cui successivo commento si fa qui rinvio).

Tra l'altro, va tenuto presente, in chiave prospettica, che la citata legge rinforzata n. 243 del 2012 ha sostanzialmente ribadito per la futura legge di bilancio unificata, in riferimento alla prima sezione, il quadro dei divieti contenutistici attualmente previsti per la legge di stabilità. Tale trasposizione è avvenuta forse in maniera tralattica, senza considerare il ruolo sovraordinato della legge rinforzata, almeno per la parte in cui essa dà attuazione ad un espresso richiamo contenuto dell'art. 81 Cost., sesto comma, quale è il caso in esame (contenuto della legge di bilancio). Ciò potrebbe comportare la conseguenza che dalla sua eventuale violazione discenda un *vulnus* di natura costituzionale, con questioni in termini di giustiziabilità di non facile soluzione, tra l'altro in riferimento a singole disposizioni. La questione è resa più complessa dal fatto che in tutte le Leggi di Stabilità sinora approvate si riscontrano norme la cui collocazione in tale sede sarebbe vietata.

Sempre sul piano del rispetto delle norme di contabilità va rilevato infine che l'obbligo di copertura degli oneri correnti risulta correttamente assolto dalla legge di stabilità per il 2014, essendo i mezzi forniti dalla legge superiori agli utilizzi, il che si riflette in un miglioramento del risparmio pubblico. Si coglie l'occasione per ricordare che, una volta andato in vigore (nel 2016) il nuovo assetto relativo alla legge di bilancio in conformità dell'art. 81 Cost. novellato e della richiamata legge "rinforzata", l'obbligo di copertura degli oneri correnti, previsto ora dalla legge di contabilità in attuazione della norma costituzionale in materia di copertura finanziaria, non è più previsto rimanendo peraltro il descritto vincolo di coerenza tra i risultati della legge di bilancio unificata e gli obiettivi programmatici precedentemente fissati.



In materia di sessione di bilancio in senso più ampio, una menzione va infine effettuata per il nuovo documento che ogni Paese deve presentare ai sensi del regolamento (UE) n. 473 del 2013, compreso nel cosiddetto “two-pack”. Il Regolamento rafforza il monitoraggio delle politiche di bilancio nell'area euro al fine di garantire la piena coerenza dei bilanci nazionali con gli indirizzi di politica economica contenuti nel Patto di stabilità e crescita. L'articolo 6, in particolare, statuisce che gli Stati membri trasmettono alla Commissione europea e all'Eurogruppo, entro il 15 ottobre, un Documento programmatico di bilancio tale da illustrare le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica a politiche invariate, nonché il quadro programmatico della politica di bilancio delle amministrazioni pubbliche e dei relativi sottosettori. La Commissione europea ha espresso il 15 novembre il parere sul Documento inviato il 15 ottobre dal nostro Paese. Non risultano normati gli eventuali aspetti procedurali in caso di difformità di giudizio, anche tenendo presente che la data del parere della Commissione si colloca all'interno della sessione di bilancio.

Un problema che si potrebbe affrontare nella futura legge di contabilità è il rapporto intercorrente tra il nuovo Documento programmatico e la Nota di aggiornamento al DEF, attesi gli elementi di sovrapposizione sotto il profilo sia dei contenuti che dei tempi di presentazione.

Aspetti ordinamentali e di copertura riferiti ad alcune norme o gruppi di norme

a) Pubblico impiego

Per i profili di competenza della presente Relazione si segnala, nella materia del pubblico impiego, anzitutto il comma 19, relativo alle maggiori spese conseguenti all'assunzione a tempo indeterminato di un contingente di personale, con competenze in materia di interventi cofinanziati dai fondi strutturali europei (di cui al precedente comma 18). Per quanto concerne l'aspetto delle risorse di copertura, il Governo ha sostenuto che grazie a tali assunzioni si attiveranno i fondi strutturali. Nella circostanza si ripropone peraltro il problema, già dianzi rilevato, della copertura di un onere, per assunzioni nel pubblico impiego, individuato in cifra fissa in modo permanente e che, alla luce dei meccanismi normativi che presiedono allo sviluppo delle remunerazioni nel pubblico impiego, è destinato a crescere nel corso del tempo mentre l'onere rimane limitato in quanto individuato in cifra fissa.

Il comma 209, in tema di lavoratori socialmente utili, stabilisce che con futuro dPCM si provvede ad individuare le risorse finanziarie disponibili destinate a favorire le assunzioni a tempo indeterminato di tale categoria: si demanda in tal modo la copertura ad un atto di natura sub-primaria e quindi a valere su risorse di bilancio, senza che nella norma siano pertanto definiti gli aspetti finanziariamente rilevanti dell'operazione.

Anche il comma 214 consente la proroga di rapporti di lavoro a tempo determinato a valere su risorse a legislazione vigente, sia pur nel rispetto dei vincoli del patto di stabilità, mentre i commi 267 e 288 ripropongono a loro volta il descritto problema dell'onere per assunzioni nel pubblico impiego calcolato come tetto di spesa. Viene altresì in rilievo il comma 367, grazie al quale, sempre avvalendosi delle risorse in essere per la gestione commissariale per gli eventi sismici accaduti nella regione Emilia-Romagna nel 2012, viene prorogato il termine per procedere alla sottoscrizione di contratti di lavoro flessibile, senza che sia stata pienamente dimostrata la coerenza dell'impatto della normativa sui profili di cassa già scontati a legislazione vigente.

b) *Assunzione di garanzie*

Il comma 46 estende la garanzia dello Stato all'acquisto, da parte della Cassa Depositi e Prestiti, di titoli emessi nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione aventi ad oggetto crediti verso piccole e medie imprese: non è stata chiarita la portata potenziale di tale garanzia, che comunque rischia di impattare sugli obiettivi di finanza pubblica, ancorché ne sia prevista la compensazione sulle disponibilità del fondo di garanzia per le piccole e medie imprese. Anche il comma 52 prevede la possibilità che sempre la Cassa Depositi e Prestiti fornisca la garanzia sui finanziamenti relativi agli interventi di incremento dell'efficienza energetica delle infrastrutture pubbliche e che agli eventuali maggiori oneri si provveda su ulteriori risorse messe a disposizione dagli enti pubblici territoriali sulla base di convenzioni stipulate con il Governo: attese le condizioni della finanza locale, non appare chiaro quali risorse potranno essere mobilitate a tale ultimo riguardo.

Ciò che in sintesi va sottolineato è che comunque trova ampliamento il fenomeno di assunzioni di garanzie da parte della Cassa Depositi e Prestiti per singoli settori, ma al di fuori di una considerazione più ampia e di sistema del fenomeno, il che potrebbe avere ripercussioni finanziarie rilevanti.



c) Effetti indiretti e coperture con debito

Il comma 137 pone il problema, già esaminato per altri provvedimenti, della congruità degli effetti indiretti dedotti in copertura. Si tratta nella fattispecie delle spese fiscali per interventi di efficienza energetica, ristrutturazione edilizia e acquisto di mobili. Come per interventi simili nel passato (ad es. decreto-legge cd. "eco-bonus" n. 63 del 4 giugno 2013, di cui alla Relazione quadrimestrale del periodo maggio-agosto 2013), sono riportate in copertura rilevanti quote di effetti indotti, con la particolarità della stima di un ulteriore effetto di tale natura dovuto ai maggiori investimenti di settore, pari al 10 per cento. Al riguardo, non si può che ribadire la cautela estrema da adottare nel ricorrere a tali forme di valutazione dell'onere netto (ovvero della relativa copertura), considerate le numerose variabili in gioco e in ordine ai cui effetti non vengono sempre fornite adeguate stime né di dettaglio né tali da offrire una sufficiente attendibilità.

Si segnala inoltre che il comma 332 amplia alla società EUR S.p.A. la possibilità di utilizzare i meccanismi di cui ai decreti-legge n. 35 e 102 del 2013, in tema di pagamento di debiti delle pubbliche amministrazioni ricorrendo all'emissione di debito pubblico (nei limiti già fissati): a tale ultimo riguardo, si sarebbe dovuta dimostrare la sussistenza dei medesimi presupposti che hanno consentito di ritenere legittima la copertura con maggior debito pubblico, come illustrato sinteticamente in merito al decreto-legge n. 102, prima esaminato.

d) Il fondo per la riduzione della pressione fiscale

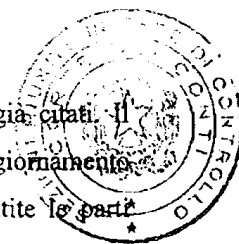
Per i profili qui in considerazione deve essere quindi esaminato il blocco dei commi 431-435, in base al quale è istituito il fondo per la riduzione della pressione fiscale, cui sono destinate le risorse rivenienti dalla razionalizzazione della spesa pubblica e quelle che, per il biennio 2014-2015 - in sede di Nota di aggiornamento al DEF - si stima di incassare quali maggiori entrate rispetto alle previsioni iscritte in bilancio e derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale (comma 431 in particolare). Il comma 432 precisa poi il meccanismo di riassegnazione dopo l'accertamento a consuntivo e individua le detrazioni e le deduzioni cui finalizzare le risorse, mentre il comma 433 amplia, con una qualche ripetizione, i compiti della

predetta Nota di aggiornamento, facendo riferimento anche ai risparmi già citati. Il successivo comma 434 precisa ulteriori contenuti della Nota di aggiornamento, disponendo anche funzioni per le stesse leggi di stabilità del futuro, sentite le parti sociali. Il comma 435 infine finalizza le eventuali entrate straordinarie derivanti dall'evasione fiscale ad un utilizzo, già in corso d'anno, per la riduzione della pressione fiscale.

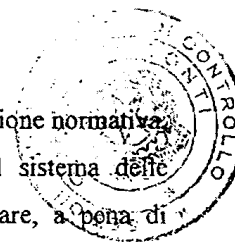
Si tratta di un complesso normativo redatto in maniera per certi versi non omogenea, con ripetizioni e sovrapposizioni. Per gli aspetti di competenza, numerosi sono i profili che vengono qui in rilievo. A parte il problema del coordinamento con analoghe normative già in vigore, va notato che, con una disposizione inserita nella legge di stabilità, si approvano procedure di carattere programmatico senza impatto sui saldi di finanza pubblica e si procede a modifiche dei contenuti dei documenti programmatici al di fuori della sede naturale costituita dalla revisione della legge di contabilità. Si dettano altresì prescrizioni sulle funzioni che le future leggi di stabilità dovranno svolgere, individuando procedure, come quella che si riferisce al fatto di sentire le parti sociali, che attengono al *modus operandi* discrezionale del Governo e del Parlamento, con la ulteriore particolarità dell'utilizzo di formule generiche, attesa l'insussistenza di una nozione giuridica di "parte sociale".

Si ricorre poi al concetto di entrate "incassate", con ciò facendo riferimento dunque ad un meccanismo di sola cassa, ma soprattutto si utilizzano maggiori entrate che possono anche non essere permanenti (né per l'importo né per la relativa distribuzione temporale) in vista di un obiettivo, come quello della riduzione della pressione fiscale, che sembra invece presentare naturali elementi di maggiore rigidità e le cui modulazioni difficilmente possono coincidere pertanto con quelle delle coperture, con il pericolo non infondato che si possano determinare oneri non coperti nel corso del tempo. Un problema che rimane pur sempre da risolvere in argomento è, per esempio, la quota in cui maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione si traducono in un incremento di base imponibile di carattere permanente.

Va poi ricordato che la legge di contabilità vieta la possibilità di utilizzare le maggiori entrate rispetto alla legislazione vigente sia esplicitamente sia escludendo coperture di nuovi oneri che non si basino su una variazione normativa. L'intento, a tale ultimo riguardo, è di ancorare, prudentemente, le coperture con le nuove e maggiori



entrate ad un dato ragionevolmente certo costituito da un'apposita variazione normativa, a sua volta da verificare nella sostenibilità finanziaria attraverso il sistema delle relazioni tecniche, la cui presentazione è compito del Governo curare, a pena di procedibilità delle iniziative.



Anche il descritto meccanismo circa la riassegnazione negli esercizi successivi al fondo in questione delle maggiori entrate realizzate in un esercizio prospetta un meccanismo "a scorrimento" di risorse finanziarie di cui occorre chiedersi la coerenza con il principio di annualità del bilancio, confermato nel nuovo articolo 81 Cost., entrato in vigore il 1° gennaio 2014.

Andrebbe anche approfondito il meccanismo degli effetti sui saldi derivanti dall'operare del fondo in questione, ossia se e in quale misura - da determinarsi di volta in volta, il che può costituire una complicazione - le coperture in tal modo reperite siano da includere nei saldi strutturali, che comprendono invece gli utilizzi.

e) Rinvio dell'acquisizione di risorse e delegificazione in materia fiscale

Nella legge di stabilità 2014 è presente una serie di norme che prevede l'approvazione in momenti successivi di atti amministrativi che permettano di realizzare quote di maggiori entrate o di minori spese i cui effetti sono già inseriti nei saldi a legislazione vigente (al lordo della manovra).

Si segnala per esempio, *in primis* per la rilevanza quantitativa, il comma 430, in base al quale - ove non siano approvate a tutto il 2014 misure di maggiori entrate ovvero di *spending review* con effetti quantificati in 3 miliardi per il 2015, 7 miliardi per il 2016 e 10 miliardi a decorrere dal 2017 - con dPCM, da adottare entro il 15 gennaio 2015, sono disposte variazioni delle aliquote di imposta e riduzioni delle agevolazioni e delle detrazioni in vigore, al fine di assicurare i medesimi effetti. Tra le altre norme simili si ricorda inoltre il comma 427, che prevede economie derivanti dal lato della spesa per 0,6 miliardi per il 2015 e 1,3 miliardi per il 2016 e 2017, da realizzare con provvedimenti da adottare entro il 31 luglio 2014 (con una garanzia ad opera del successivo comma 428, che per intanto accantona e rende indisponibili, per un importo pari circa alla metà dei risparmi attesi, le spese rimodulabili dei Ministeri).

Sarebbero venuti in rilievo anche i due commi 575-576, i quali prevedevano l'attivazione, entro il 31 gennaio 2014, di un'operazione di razionalizzazione delle

detrazioni e, in assenza, la riduzione delle detrazioni IRPEF per una serie di oneri in vista del raggiungimento di un determinato gettito puntualmente quantificato dalle norme medesime in 0,4 miliardi per il 2014, 0,7 miliardi per il 2015 e 0,5 miliardi a decorrere dell'anno 2016: con il decreto-legge n. 4 del 28 gennaio u.s. i due commi sono già stati abrogati, incrementando i risparmi derivanti dalla *spending review* di cui al citato comma 427 (ad eccezione che per il primo anno) nonché, naturalmente, la connessa garanzia di cui al parimenti citato comma 428 (accantonamento e indisponibilità di spese rimodulabili dei Ministeri).

Anche il successivo blocco di commi 577-580 merita una segnalazione per il fatto di demandare ugualmente ad un dPCM, da adottare entro il 31 gennaio 2014, la individuazione delle quote di fruizione dei crediti d'imposta individuati nell'apposito allegato al fine di ottenere il gettito puntualmente quantificato dalle norme stesse (con il comma 580, in particolare, è disposta una clausola di salvaguardia con un'ulteriore possibilità di rideterminazione della materia, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze).

Il complesso degli interventi in esame, tale da prevedere a determinate scadenze l'acquisizione di una parte degli effetti finanziari della legge, testimonia una difficoltà nella definizione in dettaglio della materia da parte della normativa primaria e configura un quadro complessivo che richiede quanto meno un attento monitoraggio, soprattutto sulle potenzialità, ad opera dell'attività in corso di razionalizzazione della spesa, in ordine all'effettiva offerta di risorse per gli importi attesi sulla base della legge in vigore. Si ricorda inoltre che il già citato fondo per la riduzione della pressione fiscale è destinato ad alimentarsi anche con ulteriori riduzioni di spesa rispetto a quelle già inserite nei saldi tendenziali.

Con una tale tecnica legislativa si assiste di fatto, dal punto di vista ordinamentale, *mutatis mutandis*, ad una sorta di riedizione di uno strumento contabile – quello dei fondi speciali negativi – da tempo soppresso per una serie di motivi (tra cui la particolare complessità dei relativi meccanismi operativi). Ciò avviene peraltro senza un aspetto non secondario del descritto istituto del fondo globale negativo, ossia il contestuale blocco di una corrispondente quota di oneri, che, nel caso della legge di Stabilità 2014, decorrono invece dal 1° gennaio.



Oltretutto, viene in rilievo anche il fatto — già segnalato in riferimento a leggi ordinarie prima esaminate — che con tali tecniche si sposta alla fase attuativa la individuazione di aspetti cruciali dell'obbligazione tributaria, che invece sarebbe compito della normativa primaria definire. La legge infatti pone l'unico vincolo in termini di gettito da acquisire.

Anche il comma 626 prevede infine che, sempre in via amministrativa, l'accisa sui prodotti combustibili venga incrementata fino ad ottenere il maggior gettito indicato. Oltre ai medesimi problemi già segnalati, va inoltre evidenziato che anche in questo caso non sono stati forniti elementi sufficienti per giudicare attendibile la asserita sostenibilità di una tale previsione. Valgono al riguardo le considerazioni già esposte tenuto conto dei primi dati riferiti al gettito complessivo a tutto il 2013.

f) Altre norme

Una norma che merita segnalazione è il comma 109, che autorizza un contributo alla Guardia di finanza per infrastrutture ed in merito al quale, pur considerando che gli oneri sono limitati all'entità delle rispettive autorizzazioni di spesa, risultano non chiariti i profili d'impatto sui saldi di finanza pubblica, atteso che i tempi dei pagamenti e delle consegne delle dotazioni infrastrutturali vengono prospettate come tali da coincidere. Infatti, i criteri di contabilizzazione degli investimenti diretti sono notevolmente differenziati in riferimento a ciascun saldo di finanza pubblica.

Altra norma da sottolineare è il comma 119, in base al quale si dispone che, a seguito dei gravi eventi alluvionali del novembre 2013, la regione Sardegna possa conseguire gli obiettivi finanziari previsti dal decreto-legge n. 95 del 2012 (cd. "spending review") su altre aree della spesa sanitaria: non risulta chiarita la piena sussistenza di tali aree in misura tale da fornire le necessarie risorse di copertura.

Si evidenzia altresì il comma 391, in base al quale il Governo definisce un programma straordinario di cessioni di immobili pubblici tali da consentire introiti, per il periodo 2014-2016, non inferiori a 500 milioni di euro annui. La particolarità della norma consiste nel fatto che, per analoghe disposizioni, la previsione non veniva scontata nei saldi, optandosi per una rilevazione a consuntivo, attesa la nota difficoltà a conseguire introiti di tal genere.

A partire dal comma 639 viene prevista poi una normativa in tema di ristrutturazione dell'imposizione fiscale immobiliare mediante l'introduzione della nuova imposta unica comunale (IUC): a parte la complessità dei passaggi operativi di dettaglio, si tratta, con tutta evidenza, di materia particolarmente articolata (la quale a sua volta ha subito notevoli modifiche successive), la definizione dei cui aspetti strutturali sarebbe dovuta avvenire con provvedimenti legislativi *ad hoc* e non con una legge di carattere congiunturale quale rimane la legge di stabilità. Uno degli effetti di un tale *modus procedendi* è che dalla documentazione fornita trova conferma una valutazione in termini di riduzione di gettito, ma sembrerebbe ancora da approfondire il tema delle modalità del recupero per i bilanci degli enti locali interessati.

Si segnala altresì il comma 735, a proposito del quale si ricorda che, anche durante lo stesso esame parlamentare, è stato posto il problema se l'innalzamento dei limiti attualmente fissati circa il valore del rapporto tra l'importo annuale degli interessi sui mutui e le altre forme di indebitamento, da un lato, e, dall'altro, le entrate correnti dell'ente locale (rapporto che costituisce il limite per l'assunzione di nuovi mutui e di altre forme di finanziamento da parte dell'ente medesimo), non ponga le premesse per un maggior debito.

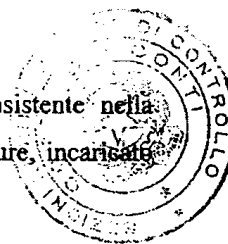
Infine, il comma 737 individua in cifra fissa le imposte per trasferimenti gratuiti di beni di qualsiasi natura nell'ambito della riorganizzazione tra enti appartenenti a determinate categorie, individuate però con riferimenti abbastanza generici, il che può porre il problema di una applicazione elusiva della norma, i cui effetti sono comunque genericamente quantificati dalla Relazione tecnica in minori entrate non superiori a 100.000 euro annui.

3.1 Leggi di minore rilevanza finanziaria

Tra le leggi di scarsa portata quantitativa avuto riguardo ai profili finanziari si segnala quella relativa alla ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione internazionale del Lavoro (OIL) sul lavoro marittimo (legge n. 113). Gli oneri sono essenzialmente riferiti alle spese di missione a seguito dell'istituzione di un apposito Comitato incaricato di sovrintendere all'applicazione delle norme della Convenzione, con una copertura sul fondo speciale relativo al



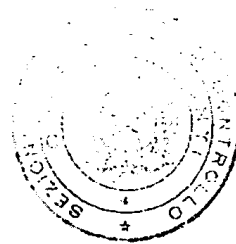
ministero degli affari esteri e con una clausola di salvaguardia consistente nella riduzione degli stanziamenti rimodulabili del ministero delle infrastrutture, incaricate del monitoraggio degli oneri.



Si segnala altresì la legge n. 118, concernente la ratifica del Trattato sul commercio delle armi, che reca un onere pari a 50.000 euro a decorrere dall'anno 2015 come contributo massimo dell'Italia alle spese per il funzionamento di un apposito Segretariato. La copertura è a carico della quota del fondo speciale a valere sul ministero degli affari esteri.

3.2 Decreti legislativi

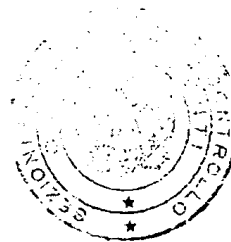
Risultano entrati in vigore nel quadrimestre considerato tre decreti legislativi, di cui il primo (n. 108) in materia di disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni derivanti dai regolamenti comunitari sulle sostanze che riducono lo strato di ozono, il secondo (n. 121) in materia di controllo e acquisizione delle armi ed il terzo (n. 131) in materia di cautele da adottare durante la macellazione e l'abbattimento degli animali. In tutti i decreti citati è prevista una clausola di neutralità, supportata da una Relazione tecnica.



TAVOLE (*)

(*) Le indicazioni numeriche delle tavole 2 e 3 si riferiscono agli effetti sul saldo netto da finanziare (SNF).

PAGINA BIANCA



ELENCO DELLE LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO SETTEMBRE-DICEMBRE 2013

N. Legge	Data	Titolo	O.L. n.	Data	Chiar. D.L. n.	Schede costituz. n.	Iniziativa	Atto parlamentare
1	2 ottobre 2013	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 81, recante disposizioni urgenti per la sanità, la valorizzazione e il rilancio del Nord e delle attività culturali e del turismo.	236	8 ottobre 2013	91/2013	1	Gov.	S. 1014 C. 1634
2	21 settembre 2013	Nulla ed inattuazione della Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), n. 185 sul lavoro marittimo, con Allegati, adottata a Ginevra il 23 febbraio 2008 nel corso della 94ª sessione della Conferenza plenaria dell'OIL, nonché ratifica di detto strumento.	237	9 ottobre 2013		2	Gov.	S. 389 C. 1328
3	4 ottobre 2013	Tramissione governativa all'Amministrazione dello Stato per l'instaurazione (Decreto 2013).	241 S.O.	14 ottobre 2013			Gov.	S. 888 C. 1572
4	4 ottobre 2013	Disposizione per l'instaurazione del bilancio dello Stato e del bilancio delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2013.	241 S.O.	14 ottobre 2013			Gov.	S. 889 C. 1573
5	4 ottobre 2013	Nulla ed inattuazione del Trattato sui servizi della terra, adottato a New York dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 2 aprile 2013.	243	15 ottobre 2013		3	Part.	C. 1329 S. 1041
6	17 ottobre 2013	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 81, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di terremoto delle provincie.	242	15 ottobre 2013	93/2013	4	Gov.	C. 1540 S. 1079
7	31 ottobre 2013	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102, recante disposizioni urgenti in materia di IMU, di altre finalità immobiliari, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cause istruttorie giudiziali e di trattamento pensionistico.	234	19 ottobre 2013	102/2013	5	Gov.	C. 1544 S. 1107
8	30 ottobre 2013	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di realizzazione nelle politiche pubbliche amministrative.	235	30 ottobre 2013	101/2013	6	Gov.	S. 1013 C. 1682 S. 1015-B
9	8 novembre 2013	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 settembre 2013, n. 104, recante misure urgenti in materia di sicurezza, mobilità e lavoro.	244	11 novembre 2013	104/2013	7	Gov.	C. 1574 S. 1150
10	9 dicembre 2013	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 ottobre 2013, n. 111, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza, mobilità e lavoro, in materia di politiche abitative e sostegno al processo di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione.	238	9 dicembre 2013	111/2013	8	Gov.	C. 1670 S. 1190
11	13 dicembre 2013	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 ottobre 2013, n. 130, recante misure urgenti di risquilibrio della finanza pubblica nonché in materia di emergenza.	293	14 dicembre 2013	130/2013	9	Gov.	C. 1690 S. 1174
12	27 dicembre 2013	Disposizione per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014).	300 S.O.	27 dicembre 2013			Gov.	S. 1120 C. 1865 S. 1120-B S. 1171 C. 1864
13	27 dicembre 2013	Nulla ed inattuazione del Trattato per l'anno finanziario 2014 e bilancio pluriennale per il triennio 2014-2016.	301 S.O.	27 dicembre 2013			Gov.	S. 1121-B

(*) Le leggi per le quali non è riportata l'indicazione del numero di schede sono state inserite in questa tabella.

**ONERI FINANZIARI INDICATI DALLE LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO
SETTEMBRE-DICEMBRE 2013**

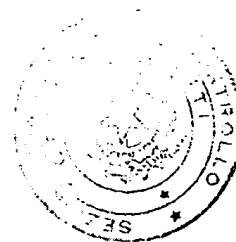
Tavola 2

Legge n.	2013	2014	2015	2016	Oneri permanente	Oneri pluriennate/ successivo
112	35.900	213.926	166.936	167.756	158.756	1
113	1	3	3	3	3	
118			50	50	50	
119	47.300	9.700	12.700	12.700	12.700	
124	10.171.543	7.796.909	634.107	495.107	105.107	2
125	3.440	59.209	70.687	75.387	79.087	
128	13.385	328.033	425.675	429.692	363.439	3
135	266.102					
137	335.000	1.050	1.050	1.050	1.050	
Totale	10.872.671	8.408.828	1.311.207	1.181.744	720.191	

1) Per il solo 2017 l'onere è pari a 13 mln

2) L'onere complessivo per il 2017 è pari a 91 mln, per il 2018 a 49 mln e per il 2019 a 12 mln

3) L'onere è pari a 48 mln per il 2017 e a 40 mln a decorrere dal 2018 fino al 2045



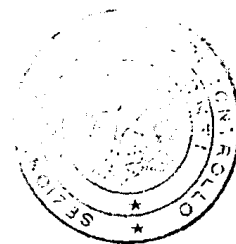
QUADRO RIASSUNTIVO DELLE MODALITA' DI COPERTURA DEGLI ONERI RIFERITI A LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO SETTEMBRE-DICEMBRE 2013

Tavola 3

	2013	2014	2015	2016	Totale	%
<i>Fondi speciali:</i>						
parte corrente	8.801	4.353	2.003	2.003	17.160	0,07
c/ capitale	3.000	0	0	0	3.000	0,01
Totale fondi speciali	11.801	4.353	2.003	2.003	20.160	0,09
<i>Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa</i>						
	1.608.062	7.498.044	243.471	158.505	9.508.081	41,49
<i>Nuove o maggiori entrate</i>						
	1.739.064	914.749	1.244.446	1.077.383	4.975.641	21,71
<i>Altre forme di copertura</i>						
	8.411.500	3.500	0	0	8.415.000	36,72
Totale	11.770.428	8.420.645	1.489.919	1.237.890	22.918.882	100



PAGINA BIANCA



ONERI E COPERTURE SCHEDE ANALITICHE

Legenda:

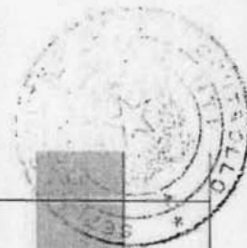
Le modalità di copertura riportate per ciascuna norma sono quelle previste dall'art. 17 della legge 196 del 2009 e successive modificazioni ed integrazioni:

- a) Utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali;
- b) Riduzioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;
- c) Modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate;
- d) Altre forme di copertura.

PAGINA BIANCA

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI										COPERTURE							
Art.	Co.	Disposizione	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.	Art.	Co.	Modalità	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.
14	1	Effetti indiretti IRES/IRPEF/IRAP per incremento aliquota imposta di consumo oli lubrificanti			3.410	1.930	1.930		15	2 e-ter)	Maggiori entrate derivanti dall'ulteriore incremento aliquote accisa su birra, alcool cilitico e prodotti alcolici intermedii, di cui art. 14, c. 2		20.000	20.000	20.000	20.000	
14	2	Effetti indiretti IRES/IRPEF/IRAP per incremento aliquota accisa su birra, alcool cilitico e prodotti alcolici intermedii			5.100	7.800	7.800										
15	1	Incremento Fondo per interventi strutturali di politica economica	1.800	11.000	7.500	4.500	4.500	6			Riduzione fondo entrate non riassegnabili, di cui al c. 616, art. 1, l. n. 244/2007		6.400	6.400	6.400	6.400	
3	1	Regolare apertura al pubblico degli istituti e dei luoghi di cultura-Ripristino riassegnazione entrate e conseguente adeguamento previsione di bilancio	7	6.400	6.400	6.400	6.400		3	3							
5	3	Restauro Mausoleo di Augusto	8	1.000													
5	3-bis	Interventi di tutela di beni culturali a grave rischio di deterioramento nonché di celebrazioni di particolari ricorrenze	9	7.000					15	2 e-bis)	Maggiori entrate derivanti dall'ulteriore incremento delle aliquote accisa su birra, alcool etilico e prodotti alcolici intermedii, di cui al medesimo comma 2, lett. e-bis		8.000				
5-ter	1	Contributo Museo statale "Omero"	-500														
5- quater	1	Interventi di tutela dei siti patrimonio mondiale dell'UNESCO in provincia di Ragusa	100						15	2 a-bis)	Accantonamento parte corrente - Ministero economia e finanze	600					
5-ter	1	Contributo Museo statale "Omero"		500	500						Utilizzo stanziati per manutenzione e conservazione dei beni culturali, di cui al d.l. n. 34/2011		600	600			
5- quater	1	Interventi di tutela dei siti patrimonio mondiale dell'UNESCO in provincia di Ragusa		100	100				15	2 a-bis)			600				
4- ter	4	Istituzioni culturali							4	4- quater)	Utilizzo risorse dal Fondo per interventi strutturali di politica economica (art. 10, co. 5, d.l. n. 282/2004)	1.300					
5-bis	1	Contributo Centro studi per la ricerca letteraria, linguistica e filologica Pio Rajna in Roma	500	500	500	500	500		5-bis	5	Utilizzo risorse del Fondo per interventi strutturali di politica economica (art. 10, co. 5, d.l. n. 282/2004)	500	500	500	500		



Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI				COPERTURE													
Art.	Co.	Disposizione	2013	2014	2015	2016	Permi.	Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	2013	2014	2015	2016	Permi.	Plur./ suc.
6	2	Incremento del Fondo destinato all'erogazione di contributi a fondo perduto a favore delle cooperative di artisti ed associazioni di artisti		1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	6	2	Entrate da canoni di locazione o concessione a favore di cooperative di artisti ed associazioni di artisti	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
6	2	Spese di manutenzione straordinaria per gli immobili locali		2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	6	5	Utilizzo dello stanziamento annuale previsto a favore del fondo unico per lo spettacolo, di cui al d.l. n. 34/2011	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	
6	5- bis	Incremento Fondo di gestione per attività della Fondazione MAXXI		5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	6	5-bis	Utilizzo dello stanziamento annuale previsto a favore del fondo unico per lo spettacolo, di cui al d.l. n. 34/2011	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	
9	6	Esenzione imposta di bollo istanze MIBAC		216	216	216	216	216	9	7	Utilizzo dello stanziamento annuale previsto a favore del fondo unico per lo spettacolo, di cui al d.l. n. 34/2011	216	216	216	216	216	
11	6	Fondo di relazione per la concessione di finanziamenti a favore delle fondazioni lirico-sinfoniche		75.000					11	8	Utilizzo della dotazione della "Sezione per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli ex l. n. di cui al d.l. n. 35/2013	75.000					
11	9	Piano di risanamento a favore delle fondazioni lirico-sinfoniche	25.000						11	9	Disponibilità giacenti sulle contabilità speciali nonché presso i conti di tesoreria unica degli istituti dotati di autonomia speciale	25.000					
11	11	Interventi a favore di enti che operano nel settore dei beni e attività culturali		3.500					11	11	Disponibilità giacenti sulle contabilità speciali nonché presso i conti di tesoreria unica degli istituti dotati di autonomia speciale	3.500					
TOTALE			35.900	213.926	166.936	167.756	158.756		TOTALE			35.900	213.926	166.936	167.756	158.756	



1) La copertura di 8,6 milioni è fino al 2018.
 2) L'onere complessivo per ciascun esercizio è pari a 19,2 mille; i restanti 6,4 milioni sono coperture nell'art. 3, c. 1.
 3) Per il 2014, il restante onere pari a 1 mila trova copertura nel comma 2, lett. e) del bilancio art. 15.
 4) Per il 2014, l'onere pari a 7 mila trova copertura nel comma 2, lett. e) del bilancio art. 15.
 5) Per il 2017 la copertura è pari a 49,03 mln.
 6) Per il 2017 l'onere è pari a 13 mln.
 7) L'onere complessivo per ciascun esercizio è pari a 19,2 mila; i restanti 12,8 milioni sono coperture nell'art. 15.
 8) Per il 2014, il restante onere pari a 1 mila trova copertura nelle varie modalità previste dall'art. 15, ed occasione della lett. e) del bilancio art. 15.
 9) Per il 2015, l'onere pari a 1 mila trova copertura nelle varie modalità previste dall'art. 15, ed occasione della lett. e) del bilancio art. 15.

SCHEDE N. 2

Legge 23 settembre 2013, n. 113 - Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) n. 186 sul lavoro marittimo, con Allegati, adottata a Ginevra il 23 febbraio 2006 nel corso della 94ma sessione della Conferenza generale dell'OIL, nonché norme di adeguamento interno

Saldo netto da finanziare

(in milioni)

ONERI		COPERTURE															
Art.	Co.	Disposizione	2013	2014	2015	2016	Permi.	Plur./suc.	Art.	Co.	Modalità	2013	2014	2015	2016	Permi.	Plur./suc.
XIII		Spese di missioni	1	3	3	3	3		7	1	Accantonamento parte corrente - Ministero a flari esteri	1	3	3	3	3	
		TOTALE	1	3	3	3	3				TOTALE	1	3	3	3	3	



SCHEDA N. 3

Legge 4 ottobre 2013, n. 118 - Ratifica ed esecuzione del Trattato sul commercio delle armi, adottato a New York dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 2 aprile 2013

Saldo netto da finanziare

(in migliaia)

ONERI										COPERTURE							
Art.	Co.	Disposizione	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.	Art.	Co.	Modalità	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.
18		Contributo dell'Italia all'istituzione di un Segretariato			50	50	50		3	1	Accantonamento parte corrente - Ministero affari esteri			50	50	50	
TOTALE					50	50	50		TOTALE					50	50	50	

Legge 15 ottobre 2013, n. 119 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province

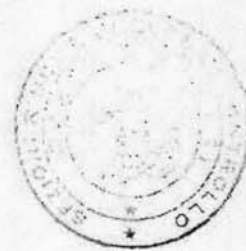
SCHEDA N. 4

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI		COPERTURE																
Art.	Co.	Disposizione	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./ suc.	
2	3	Disposizioni in materia di gratuito patrocinio alle vittime di reati di violenza domestica, ecc.,	1.000	2.700	2.700	2.700	2.700		2	3	a Accantonamento parte corrente - Ministero del lavoro e politiche sociali a Accantonamento parte corrente - Ministero affari esteri Fondo relativo a risparmi di spesa derivanti dalla riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici (art. 15, co. 5, lg. n. 96/2012)	1.000	400	2.700	2.700	2.700		
5	4	Incremento fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità per finanziamento del piano azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere	10.000						5	4	Fondo per le assunzioni in deroga al comparto sicurezza (art. 61, co. 22, del d.l. n. 112/2008)	10.000						
5-bis	1	Incremento fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità per rafforzamento centri antiviolenza e caso-rifugio	10.000	7.000	10.000	10.000	10.000		5-bis	1	Fondo per le assunzioni in deroga al comparto sicurezza (art. 61, co. 22, del d.l. n. 112/2008) Utilizzo risorse del Fondo per interventi strutturali di politica economica (art. 10, co. 5, d.l. n. 28/2004)	10.000	7.000	10.000	10.000	10.000		
6	2	Trattamento accessorio personale comparto sicurezza e difesa	5.100						6	3	Utilizzo delle somme disponibili in crediti previste per riordino dei ruoli e carriere di personale forze armate e forze di polizia (art. 3, co. 155, secondo periodo, lg. n. 35/2003)	4.000						

Saldo netto da finanziare
(in miliardi)

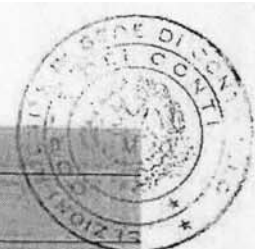
		ONERI						COPERTURE										
Art.	Co.	Disposizione	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.	Art.	Co.	Modalità	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.	
10	1, lett. d)	Istituzione fondo per le emergenze nazionali	5.000						10	1, lett. d)	Riduzione autorizzazione di spesa per provvedimenti di riallineamento posizioni di carriera e ruoli forze armate.	2.300						
11	1	Istituzione fondo interventi emergenziali VVFF	15.000						11	1	Riduzione fondo nazionale di protezione civile (art. 6, co. 1, d.l. n. 142/1991)	5.000						
		TOTALE	47.300	9.700	12.700	12.700	12.700				TOTALE	47.300	9.700	12.700	12.700	12.700		



SCHEDA N. 5

Legge 28 ottobre 2013, n. 124 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 107, recante disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici

Saldo netto da finanziare (in migliaia)																	
ONERI					COPERTURE												
Art.	C.a.	Disposizione	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.	Art.	C.a.	Modalità	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.
2-bis	1-2	Applicazione dell'IMU alle unità immobiliari concesse in comodato a parenti	18.500						15	3 lett. c-bis)	Riduzioni lineari delle dotazioni finanziarie disponibili a l.v. nell'ambito delle spese rimediabili di parte corrente di ciascun ministero	18.500					
3	1	Rimborso ai Comuni delle Regioni ordinarie, Sicilia e Sardegna del minor gettito IMU	2.027.940	75.707	75.707	75.707	75.707	200	3 lett. a)	3 lett. a)	Riduzione stanziamenti relativi alle categorie sodalismi, intermedie investimenti, fondi fondi di cui all'allegato 2 della medesima legge	300.000					
3	2	Accantonamento IMU Comuni della Regione Valle d'Aosta	5.000	200	200	200	200	200	3 lett. b)	3 lett. b)	Riduzioni autorizzazioni di spesa di cui all'allegato 3 della medesima legge	675.800					
3	2	Accantonamento IMU Comuni della Regione Friuli-Venezia Giulia e delle Province Treviso e Bolzano	49.800	3.400	3.400	3.400	3.400	3.400	3 lett. c), primo periodo	3 lett. c), primo periodo	Riduzione fondo per il finanziamento di gravi contributivi per incentivare la contrattazione di continuità di secondo livello, di cui all'art. 1, co. 68, l. n. 247/2007	186.000					
4	1	Riduzione dell'aliquota della cedolare secca per contratti a canone concordato (dal 19% al 15%)	12.300	35.000	25.800	25.800	25.800	25.800	15	3 lett. c), secondo periodo	3 lett. c), secondo periodo	64.000					
6	2	Incremento dotazione fondo di solidarietà mutui prima casa		20.000	20.000				3 lett. d) primo periodo	3 lett. d) primo periodo	Utilizzo stanziamenti per il finanziamento del sistema M.C.S.E. di cui all'art. 1, co. 134, della l. n. 228/2012	100.000	100.000				
6	3	Incremento fondo per l'accesso al credito per acquisto prima casa		10.000	10.000				3 lett. d) secondo periodo	3 lett. d) secondo periodo	Utilizzo stanziamenti per il finanziamento degli investimenti relativi alla rete infrastrutturale ferroviaria nazionale (RFN), di cui all'art. 7-bis, del d.l. n. 43/2013	100.000					
6	4	Incremento fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione		50.000	50.000				3 lett. e)	3 lett. e)	Entrate extrasubordinate derivanti dalle misure disposte dall'art. 14 della medesima norma	600.000					



Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI		COPERTURE														
Art. Co.	Disposizione	2013	2014	2015	2016	Perma.	Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	2013	2014	2015	2016	Perma.	Plur./ suc.
6	5		20.000	20.000				3	lett. f)	Entrate derivanti dal maggior gettito Iva per le anticipazioni di cui all'art. 13 della medesima norma	925.000					
10	1	500.000								Utilizzo delle disponibilità dei bilanci di gestione antistatali alla Cassa di risparmio per il settore elettrico	300.000					
11	2		15.100	164.000	124.000		1	15	3	lett. a) e d)						
15	3		190.000	248.000	257.000			3	lett. b) e d)	Utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dall'art. 12 della medesima norma, concernenti defezioni di premi assicurativi	458.500	661.000	490.000	490.000		
11- b/g			23.000	17.000	9.000		2	11-b/g	3	Fondo sociale occupazione e formazione (art. 18, co. 1, lett. h) d.l. n. 185/2008)		23.000	17.000	9.000		3
13	1-7	7.218.602						15	1	d	8.000.000					
13	8		7.218.602					15	1	Riduzione della dotazione per l'anno 2014 del fondo per assicurare la liquidità per pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili per anticipazione erogazione somma a favore E.E.L.L. e Regioni		7.218.602				
TOTALE		10.171.543	7.796.909	634.107	495.107	105.107				TOTALE	11.069.300	7.800.102	770.000	495.000	490.000	

*Fonte: Relazione Triennale
 01/2010 per il 2017 è pari a 85 mila, per il 2018 a 67 mila e per il 2019 a 12 mila
 2) a 2) L'oneri con la corrispondente copertura è pari a 6 mila per il 2017 e 2 mila per il 2018



SCHEDA N. 6
Legge 30 ottobre 2013, n. 125 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	2013	2014	2015	2016	Perni.	Plur./suc.	Art.	Co.	Modalità	2013	2014	2015	2016	Perni.	Plur./suc.		
2	13	Assunzione di tre unità dirigenziale presso AGEA per la gestione del FEASR	137	410	410	410	410	410	2	13	Utilizzo dei contributi erogati all'ISMIPA, di cui all'art. 1- <i>quinquies</i> , co. 2, del d.l. n. 182/2005	137	410	410	410	410	410		
4	9-ter	Assunzioni nonché proroga di contratti a tempo determinato di personale presso il ministero dell'interno		20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	4	9-ter	Utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dai contributi sui premi assicurativi; responsabilità civile, ecc., di cui all'art. 18, co. 1, lett. a), della lg. n. 44/1999 riassegnate al fondo di solidarietà per le vittime delle inchieste estorsive		20.000	20.000	20.000	20.000	20.000		
4-bis	2 a)	Benefici riconosciuti in relazione ai profili pensionistici per le donazioni di sangue e di emocomponenti	200	2.000	3.000	4.000	5.000		4-bis	2 a)	Utilizzo risorse del Fondo per interventi strutturali di politica economica (art. 10, co. 5, d.l. n. 282/2004)	200	2.000	2.500	3.500	4.500	4.500		
4-bis	2 b)	Benefici riconosciuti in relazione ai profili pensionistici per i congedi di maternità e paternità	600	3.000	5.000	8.700	11.400		4-bis	2 b)	Accantonamento parte corrente - Ministero affari esteri	600	3.000	5.000	8.700	11.400	11.400		
6	4	Ristoro all'Autorità garante della concorrenza e del mercato delle somme anticipate per l'istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti	1.500	2.500					6	4	Accantonamento parte corrente - Ministero affari esteri	1.500	2.500						

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI		COPERTURE														
Art. Co.	Disposizione	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./ suc.
8	1-2. Incremento dotazione organica VV.FF.	1.003	29.849	40.827	40.827	40.827	40.827	8	3	riduzione stanziamenti di spesa retribuzione personale volontario VV.FF. iscritti nello stato previsione Ministero interno, missione "soccorso civile"	1.003	29.849	40.827	40.827	40.827	
10	4-5. Oneri per istituzione Agenzia per la coesione territoriale nonché trasferimento personale (cinquantia unità) dal MISE alla PCM		1.450	1.450	1.450	1.450		8	6	Accantonamento parte corrente - Ministero affari esteri		1.450	500	500	500	
	TOTALE	3.440	59.209	70.687	75.387	79.087		8	6	Accantonamento parte corrente - Ministero istruzione, università e ricerca	3.440	59.209	70.687	75.387	79.087	

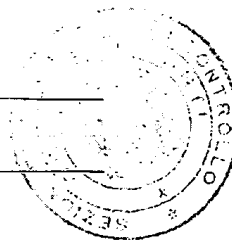


SCHEMA N. 7

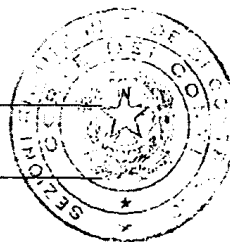
Legge 8 novembre 2013, n. 128 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 settembre 2013, n. 104, recante misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

Art.	Co.	Disposizione	ONERI					Art.	Co.	Medalità	COPERTURE					Perm. P.Irr./BUC.	Perm. P.Irr./BUC.
			2013	2014	2015	2016	Perm. BUC.				2013	2014	2015	2016			
1	1	Contributi e benefici a favore di studenti		15.000													
2	1	Incremento fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio agli studenti universitari		100.000	100.000	100.000	100.000			Utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dalle disposizioni tributarie in materia di accisa, di cui agli artt. 25 e 26 della medesima norma	13.000	315.539	411.226	413.243	413.243		
3	4	Premi di studio per l'alta formazione artistica, musicale e coreutica		3.000													
5	1	Assunzione di docenti di geografia per potenziamento offerta formativa negli istituti tecnici-professionali		3.300	9.900	9.900	9.900										
5	3	Realizzazione di progetti didattici nei musei o nei siti di interesse archeologico		3.900													
6	2	Contributo alle istituzioni scolastiche per acquisto di libri di testo, ecc.	2.700	5.300				27									
7	3	Spese di funzionamento del Programma di didattica integrativa; oneri per compensi delle prestazioni aggiuntive del personale docente per prevenzione dispersione scolastica	3.600	11.400													
8	2	Contributo per spese di organizzazione, programmazione e realizzazione delle attività inerenti i percorsi di orientamento per gli studenti	1.600	5.000	5.000	5.000	5.000			Riduzione autorizzazione di spesa legge di riforma del mercato del lavoro, di cui all'art. 2, della lg. n. 92/2012		8.717	34.868	52.302	52.302		



Saldo netto da finanziare (in migliaia)																
ONERI						COPERTURE										
Art. Co.	Disposizione	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.	Art.	Co.	Modalità	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.
10	1	Contributi triennali per il piano di ammortamento, quota capitale ed interessi, di ruoli contratti dalle Regioni per l'edilizia scolastica		40.000	40.000	40.000	1									
10	3	Minori entrate per detraibilità dell'imposta lorda degli oneri sostenuti dai contribuenti a favore delle istituzioni alla formazione artistica musicale e coreutica (AFAM)	3.800	2.200	2.200	2.200				Riduzione stanziamenti programma "iniziative per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica e per il diritto allo studio" del MIUR	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
11	1	Wireless nello senato	5.000	10.000												
15	3	Assunzioni personale	21.773	83.315	133.532	107.979										
15	4	Mancato transito personale docente inidoneo alle funzioni nei ruoli ATA	94.700	94.700	94.700	94.700										
16	1-2	Formazione del personale scolastico	10.000					27								
16	3	Istituzione fondo per il recupero delle minori entrate per l'ingresso gratuito di personale docente della scuola	10.000													
17	1	Didattica sostitutive	8.260	8.260	8.260	8.260										
17	8	Compensi e rimborsi per i commissari di concorso in Lombardia e in Abruzzo	100	400												
										Riduzione stanziamenti edilizia e attrezzature didattiche, di cui all'art. 1, co. 133, della lg. n 311/2004	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
										Riduzione degli stanziamenti modulabili di parte corrente del						



Saldo netto da finanziare (in milioni)																				
ONERI					COPERTURE															
Art. Co.	Disposizione	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./ suc.				
17	8- bis	385	2.300	2.300	2.300	2.300	2.300		2 lett. e)	b programma "sistema universitario e formazione post-universitaria" del MIUR	385	2.300	3.700	3.700	3.700	3.700				
19	4		5.000																	
19	5- bis		1.000																	
24	1		2.000	4.000	6.000	10.000	2	27	2 lett. f)	Riduzione del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica, di cui all'art. 1, co. 870, della lg. 296/2006			600	2.600	6.600	3				
25	1-3		1.700	17.900	22.700	15.000														
27	1		3.000	50.000	15.000	15.000														
18	1		8.100	8.100	8.100	8.100		18	2	Utilizzo dei risparmi di spesa derivanti dalle modifiche dei compensi per i membri delle commissioni degli esami, di cui al comma 2 del medesimo articolo		8.100	8.100	8.100	8.100					
TOTALE											13.385	328.033	425.675	429.692	363.439	13.385	336.656	460.494	481.945	485.945

* Fonte: relazione tecnica.

1) Fino al 2015 l'importo è pari a 40 mln

2) Per il 2017 l'importo è pari ad 8 mln

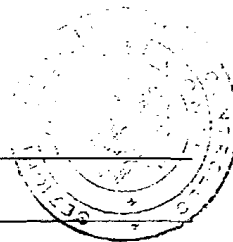
3) Per il 2017 la copertura è pari a 4,6 mln



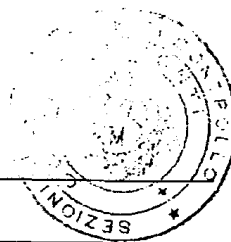
SCHEDA N. 8

Legge 9 dicembre 2013, n. 135 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 ottobre 2013, n. 114, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione

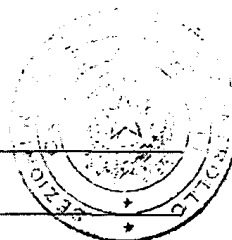
Saldo netto da finanziare (in migliaia)																	
ONERI					COPERTURE												
Art.	Co.	Disposizione	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.	Art.	Co.	Modalità	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.
1	1	Proroga missioni in Afghanistan - ISAF ed EUPOL	124.536						8	1 lett. a)	Riduzione fondo missioni internazionali di pace, di cui all'art. 1, co. 1240, lg. n. 296/2006	66.388					
1	2	Proroga missione in Libano - UNIFIL	40.237														
1	3	Proroga missioni nei Balcani - MSU, EULEX Kosovo e Joint Enterprise	22.448						8	1 lett. b)	Riduzione fondo per il pagamento dei canoni di locazione degli immobili conferiti dallo Stato ecc. di cui all'art. 1, co. 139, lg. n. 228/2012	154.650					
1	4	Proroga missione in Bosnia-Erzegovina - ALTHEA	75														
1	5	Proroga missione nel Mediterraneo - Active Endeavour	5.090														
1	6	Proroga missione in Hebron - TIPH2	286						8	1 lett. c)	Accantonamento parte corrente - Ministero affari esteri	5.700					
1	7	Proroga missione in Rafab - EUBAM	31														
1	8	Proroga missione in Sudan - UNAMID	63						8	1 lett. d)	Utilizzo delle somme relative ai rimborsi corrisposti dall'ONU, quale corrispettivo di prestazioni rese dalle FF.AA. italiane nell'ambito delle operazioni internazionali di pace	39.064					
1	9	Proroga missione in Cyprus - UNFICYP	67														



Saldo netto da finanziare (in migliaia)																		
ONERI						COPERTURE												
Art.	Co.	Disposizione	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.	Art.	Co.	Modalità	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.	
1	10	Proroga missione Atalanta e Ocean shield contrasto pirateria	11.424															
1	11	Proroga missione negli Emirati Arabi Uniti, in Bahrain, in Qatar e a Tampa	5.510															
1	12	Proroga missioni EUTM Somalia, EUCAP Nestor, nonché nel Corno d'Africa e nell'Oceano indiano occidentale	3.689															
1	13	Partecipazione personale militare e civile alla missione in Libia - EUBAM Libya	2.547															
1	14	Proroga missione in Georgia - EUMM Georgia	96															
1	15	Proroga missione in Sudan - UNMISS	42						8		(vedi prima pagina della scheda)							
1	16	Proroga missioni in Mali - MINUSMA, EUCAP Sahel Niger, EUTM Mali	726															
1	17	Prosecuzione dei programmi di cooperazione delle Forze di Polizia in Albania e nei Paesi dell'area balcanica	1.347															
1	18	Partecipazione di personale della Polizia di Stato alla missione in Kosovo - EULEX Kosovo	374															
1	18	Partecipazione di personale della Polizia di Stato alla missione in Kosovo UNMIK	16															
1	19	Partecipazione di personale della Polizia di Stato alle missioni in Palestina - EUPOL COPPS	33															



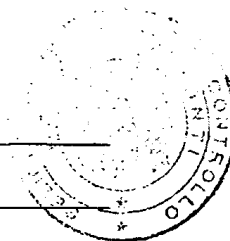
Saldo netto da finanziare (in milioni)												
COPERTURE												
Art.	Co.	Disposizione	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	Plur./ suc.
1	20	Partecipazione personale della Polizia di Stato alla missione in Libia - EUBAM Libya	91									
1	21	Proroga della partecipazione del Corpo della Guardia di finanza nella missione in Libia	2.895									
1	22	Mantenimento del dispositivo info-operativo dell'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) a protezione del personale delle Forze armate impiegate nelle missioni internazionali	4.000									
1	23	Impiego del Corpo militare volontario e del Corpo delle infermiere volontarie della CRI per il supporto sanitario delle missioni in Afghanistan e negli Emirati Arabi Uniti	265						8		(vedi prima pagina dello schedo)	
1	24	Cessione a titolo gratuito alle Forze armate della Repubblica di Gibuti di quattro veicoli blindati leggeri	192									
1	25	Contributi in favore delle associazioni combattentistiche	674									
5	1	Integrazione stanziamenti per il sostegno alla ricostruzione civile in favore di Afghanistan, Iraq, Libia, Mali, Myanmar, Pakistan, Siria, Somalia, Sudan, Sud Sudan, e Paesi limitrofi	23.600									
5	4	Realizzazione di programmi integrati di smantellamento umanitario	750									



Saldo netto da finanziare <i>(in miliardi)</i>																		
ONERI						COPERTURE												
Art.	Co.	Disposizione	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.	Art.	Co.	Modalità	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.	
6	1	Interventi a sostegno del processo di stabilizzazione nei Paesi in situazione di fragilità, di conflitto o post-conflitto	4.160															
6	2	Missione di un funzionario diplomatico nell'area di confine turco-siriana	140															
6	3	Contributo italiano al Tribunale Speciale delle Nazioni Unite per il Libano	800															
6	4	Partecipazione al Fondo fiduciario della NATO, al fondo NATO - Russia Council, al fondo fiduciario NATO - Serbia IV, fondo fiduciario NATO - Moldavia III	600						8		(vedi prima pagina della scheda)							
6	5	Partecipazione italiana alle operazioni civili di mantenimento della pace e di diplomazia preventiva nonché ai progetti di cooperazione dell'OSCE	152															
6	6	Rifinanziamento della partecipazione italiana alle iniziative a sostegno dei processi di pace e di rafforzamento della sicurezza nei Paesi dell'Africa sub-sahariana	1.500															



Saldo esito da finanziare (in miliardi)																		
ONERI						COPERTURE												
Art.	Co.	Disposizione	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.	Art.	Co.	Modalità	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.	
6	7	Coordinamento delle politiche dei Paesi partecipanti all'iniziativa Admistic Ionica (IAI) finalizzate al rafforzamento della cooperazione regionale nell'area per assicurare la partecipazione italiana al Fondo fiduciario InCE	1.150															
6	8	Prosecuzione degli interventi operativi di emergenza e di sicurezza destinati alla tutela dei cittadini e degli interessi italiani situati nei territori bellici, nelle aree ad alto rischio e nei Paesi di conflitto o post-conflitto	4.288						8		(vedi prima pagina della scheda)							
6	9 I° periodo	Rafforzamento delle misure di sicurezza attiva, passiva e per la messa in sicurezza informatica delle sedi diplomatico-consolari situate in aree ad alta conflittualità	1.053															
6	9 II° periodo	Rafforzamento del contingente dei Carabinieri con compiti di protezione e scorta del personale operante nelle sedi esposte ad alto rischio sicurezza	40															
6	9 III° periodo	Sistemazione in alloggi provvisori del personale del Ministero degli affari esteri in servizio in Libia	395															



Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI					COPERTURE												
Art.	Co.	Disposizione	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.	Art.	Co.	Modalità	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.
6	10	Spese di missione per il personale del Ministero degli affari esteri presso le sedi in Afghanistan, Iraq, Libia, Pakistan, Yemen, Siria, Somalia ed in altre aree di crisi	304														
6	11 ^{1°} periodo	Partecipazione di personale del Ministero degli affari esteri alle operazioni internazionali di gestione delle crisi, comprese le missioni PESD e gli Uffici dei Rappresentanti Speciali dell'Unione Europea	78						8		(vedi prima pagina della scheda)						
6	11 ^{II°} periodo	Spese per viaggi di servizio del personale del Ministero degli affari esteri in servizio presso gli uffici situati in Afghanistan, Iraq, Pakistan, Siria, Libia e per le altre aree di crisi	36														
1	25-bis	Contributi in favore delle associazioni combattentistiche	300						1	25-bis b	Utilizzo risorse del Fondo per interventi strutturali di politica economica (art. 10, co. 5, d.l. n. 282/2004)	300					
TOTALE			266.102						TOTALE			266.102					



Legge 13 dicembre 2013, n. 137 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 ottobre 2013, n. 120, recante misure urgenti di riequilibrio della finanza pubblica nonché in materia di immigrazione

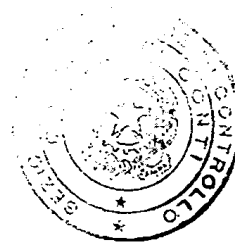
SCHEDA N. 9

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI				COPERTURE													
Art.	Co.	Disposizione	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.	Art.	Co.	Modalità	2013	2014	2015	2016	Perm.	Plur./suc.
1	1	Incremento del fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri sul territorio nazionale	20.000							4 lett. a)	Quota parte degli introiti riferiti al fondo rimpatri, di cui all'art. 14-bis del d.lgs. n. 286/1998	90.000					
1	2	Istituzione di un fondo da ripartire per fronteggiare le esigenze straordinarie connesse all'eccezionale afflusso di stranieri sul territorio nazionale	190.000						1	4 lett. b)	Utilizzo delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato, da parte dell'INPS, in riferimento alla quota di regolarizzazione immigrati, di cui all'art. 5, del d.lgs. n. 109/2012	70.000					
2	1	Integrazione fondo di solidarietà comunale	125.000						2	3	Utilizzo degli stanziamenti del fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, ecc., di cui all'art. 2, co. 6-teries, d.l. n. 225/2010	50.000					
2	3	Minori interessi attivi		1.050	1.050	1.050	1.050	1.050	2	4	Utilizzo risorse fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili, di cui all'art. 1, co. 10, d.l. n. 35/2013	35.000					
		TOTALE	335.000	1.050	1.050	1.050	1.050	1.050			TOTALE	335.000	1.050	1.050	1.050	1.050	1.050

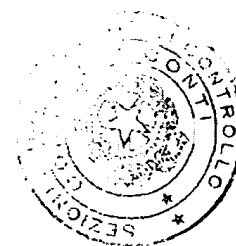


PAGINA BIANCA

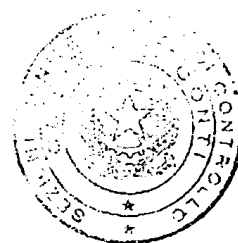


APPENDICE

LE PROSPETTIVE DELLA FINANZA PUBBLICA DOPO LA LEGGE DI STABILITÀ



Per le valutazioni sul quadro macroeconomico e sulle prospettive di finanza pubblica, la Corte si è avvalsa del supporto fornito da Cer, Prometeia e Ref che, su indicazioni della Corte, provvedono periodicamente a fornire previsioni di "consenso" e simulazioni sugli effetti economico finanziari di specifici provvedimenti.



Gli obiettivi di bilancio e il contesto macroeconomico di riferimento

.1.

La legge di stabilità 2014 avvia il percorso programmatico delineato, dopo l'uscita dalla procedura per disavanzo eccessivo, nella Nota di aggiornamento al DEF di settembre e riconfermato nel Documento programmatico di bilancio (DPB) trasmesso alla Commissione europea lo scorso ottobre.

Alla legge sono attribuiti sia obiettivi di consolidamento del risanamento fiscale che di sostegno alla crescita, attraverso un primo taglio del cuneo fiscale e interventi volti a favorire l'accesso al credito e la ripresa degli investimenti pubblici.

Una strategia di intervento che, con il piano 'Destinazione Italia', si completa poi prevedendo una semplificazione delle procedure amministrative tale da promuovere e attrarre gli investimenti esteri. Tutte riforme senza impatti finanziari significativi sui saldi pubblici e alle quali vengono attribuiti forti effetti sulla crescita, attraverso un ambiente più favorevole per il ciclo di vita degli investimenti, lo sviluppo del turismo, un miglior utilizzo del patrimonio culturale, l'attrazione di capitale umano.

Ancora da precisare è invece quello che, nelle linee programmatiche del Governo, è indicato come il terzo pilastro dell'azione programmata: un processo di privatizzazioni e dismissioni volto a ridurre il debito pubblico e a migliorare l'efficienza complessiva del sistema. Solo di recente è stata annunciata l'intenzione di procedere alla dismissione di quote significative di Poste S.p.A. e dell'Enav.

Confermato nel preconsuntivo 2013 l'indebitamento netto al 3 per cento del Pil e un disavanzo strutturale allo 0,5 per cento (con aggiustamenti rispetto al 2011 e 2012 superiori ai 0,5 punti percentuali all'anno richiesti), la manovra approvata prevede, per il 2014, interventi espansivi dell'ordine di 2,5 miliardi, che elevano il valore del disavanzo programmatico al 2,5 per cento del Pil. Per il successivo biennio, le misure assumono, invece, un carattere restrittivo misurabile in poco meno di 11 miliardi, così da ricondurre l'indebitamento netto, nelle previsioni del Governo, all'1,6 per cento nel 2015 e allo 0,8 per cento nel 2016. Nonostante l'incremento disposto con la legge di stabilità, nel 2014 l'indebitamento netto nominale, quindi, dovrebbe migliorare di circa 0,5 punti percentuali rispetto all'anno appena concluso. Minore (appena 0,1 punti) la riduzione del saldo strutturale, che si posizionerebbe al -0,3 per cento rispetto al -0,4

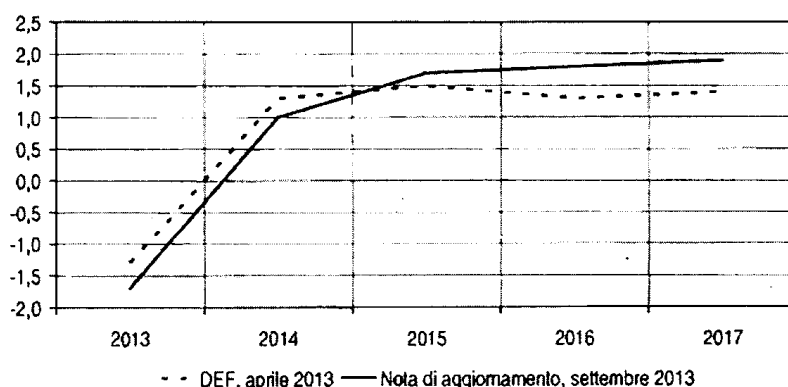
dell'esercizio precedente. Nel quadro previsivo sottoposto alla Commissione con il DPB, l'attivazione della cosiddetta "clausola per gli investimenti" (prevista dal braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita), per avviare alcuni progetti d'investimento cofinanziati dall'Unione europea nel 2014, per circa lo 0,3 per cento del Pil permetterebbe all'Italia di raggiungere, come si era impegnata, l'equilibrio strutturale di bilancio già nel 2014.

2.

Il quadro di finanza pubblica delineato dal Governo è strettamente connesso alla previsione di crescita dell'economia.

Già lo scorso ottobre, in sede di audizione parlamentare presso le Commissioni Bilancio riunite della Camera e del Senato, la Corte ebbe ad osservare che l'operare della legge di stabilità si collocava sullo sfondo di una previsione governativa per l'economia italiana piuttosto favorevole. Il saggio di crescita, dopo la contrazione del Pil di poco meno di 6 punti cumulata nel triennio 2011-2013 salirebbe, infatti, all'uno per cento nel 2014, per accelerare progressivamente fino all'1,9 per cento del 2017. Secondo le valutazioni governative, nel 2016 il Pil tornerebbe al di sopra del livello precedente l'avvitamento recessivo del 2011; verrebbero inoltre recuperati circa due terzi della perdita di prodotto subita dall'avvio della crisi, nel 2008.

Grafico 1 - Previsioni governative sull'andamento del Pil reale



Nel presentare la Nota di aggiornamento del DEF, il Governo rivedeva il quadro macroeconomico sotteso alle previsioni tendenziali di finanza pubblica. La revisione prendeva atto, per il breve termine, di un eccesso di ottimismo manifestato in fase di

redazione del DEF dell'aprile precedente, mentre per il medio termine innalzava le stime di crescita, sulla base degli effetti espansivi attribuiti al decreto di sblocco dei pagamenti della PA e ad altre riforme a carattere strutturale.

La previsione di crescita veniva ribassata di 4 e 3 decimi di punto per gli anni 2013-2014 e invece rialzata progressivamente fino a raggiungere mezzo punto a fine periodo (grafico 1).

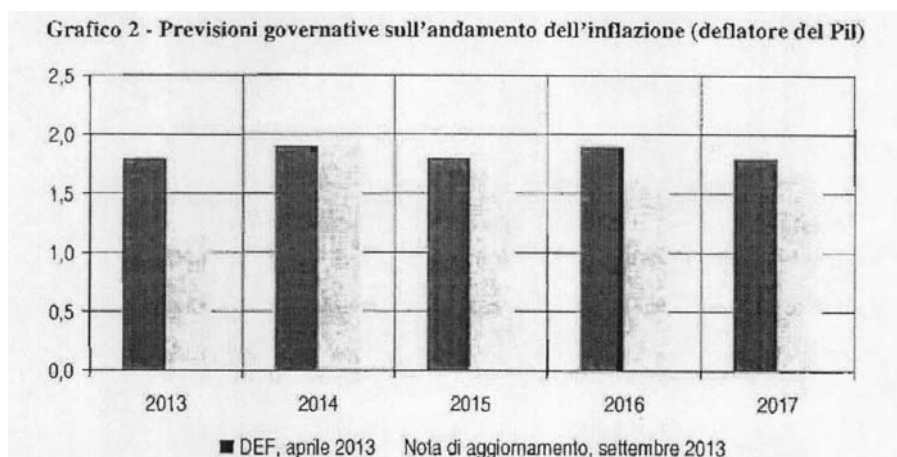
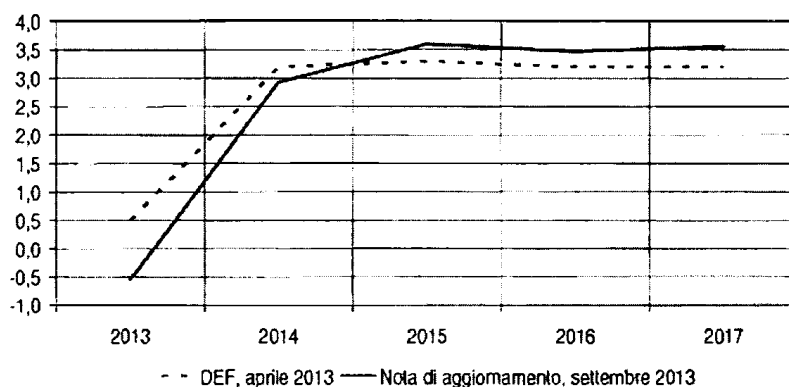


Grafico 3 - Previsioni governative sull'andamento del Pil nominale



La contestuale revisione delle stime sull'andamento dell'inflazione (grafico 2), in netto rallentamento già dal mese di marzo, si traduceva inoltre, per il 2014, in un mutamento di segno della variazione prevista per il Pil nominale: prima previsto in aumento dello 0,5 per cento e, nella Nota, in riduzione dello 0,5. Nell'orizzonte di medio periodo, l'aspettativa di una più accentuata dinamica del prodotto permaneva, invece, anche nei valori nominali (grafico 3).

Le ragioni che spiegavano la minore crescita del 2013-2014 erano rinvenute principalmente nell'andamento delle variabili internazionali, e *in primis* nella non soddisfacente dinamica degli scambi mondiali, che la Nota di aggiornamento ipotizzava non superare il 5 per cento, a fronte del quasi 6 per cento indicato nel DEF. Più

sfavorevole risultava anche la nuova ipotesi sul prezzo del petrolio (113,6 invece che 106,4 dollari per barile). Ciò a fronte di un'evoluzione degli indicatori congiunturali domestici che, di contro, mostrava chiari segnali di superamento della recessione e di assunzioni più favorevoli sia sul tasso di cambio dell'euro verso il dollaro (1,32 contro 1,35) sia sul livello dei tassi di interesse.

Quest'ultimo elemento veniva, in particolare, evidenziato nel successivo Documento Programmatico di Bilancio (DPB) dove il livello dei tassi a breve e a lunga per il 2014 era fissato, rispettivamente, a 0,87 e 4,45 per cento, contro i valori di 2,7 e 5,3 per cento assunti nel DEF.

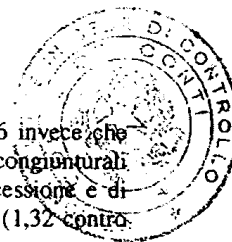
All'interno di questo quadro di riferimento, i possibili rischi erano attribuiti: alla sensibilità del prezzo del petrolio; all'instabilità politica del Medio Oriente; all'eventualità di un più rapido inasprimento della politica monetaria statunitense (con pregiudizio per i tassi di interesse) e di un più accentuato rallentamento delle economie emergenti (con conseguenze sulla dinamica del commercio internazionale); al verificarsi di nuove tensioni sui mercati finanziari (con effetti ulteriori di razionamento del credito a famiglie e imprese).

Nel confronto con le previsioni di Consenso dei tre Istituti indipendenti (Cer, Prometeia e Ref) assunte dalla Corte, le quantificazioni della Nota di aggiornamento risultavano, tuttavia, ancora caratterizzate da una maggiore dose di ottimismo, sia per il 2014 (nonostante il ribasso rispetto alle precedenti stime ufficiali), sia, e ancor più, per il medio periodo per cui il documento incorporava una non trascurabile accelerazione della crescita. Le stesse *Previsioni di Autunno* della Commissione, pubblicate nel successivo mese di novembre, indicavano una variazione del Pil dello 0,7 per cento per il 2014 e dell'1,2 per cento per il 2015.

3.

Gli indicatori congiunturali più recenti offrono una conferma del rafforzamento del ciclo economico, ma al contempo segnalano la presenza di alcune criticità.

Sul fronte internazionale, va innanzitutto osservato che il Fondo monetario internazionale (*World economic outlook Update* 21 gennaio 2014) ha appena ribassato le stime di crescita del commercio internazionale, portandole per il 2014 dal 4,9 al 4,4 per cento e per il 2015 dal 5,8 al 5,2 per cento, valori inferiori a quelli assunti nella Nota di aggiornamento. L'effetto combinato di una minore espansione degli scambi mondiali e di un cambio più forte (la moneta unica è rimasta costantemente al di sopra del valore di 1,32 dollari indicato dal Governo, con una media di 1,35 e un valore corrente superiore a 1,36 – grafico 4), indebolisce le prospettive delle esportazioni italiane e mette in luce possibili fattori di fragilità dello scenario di previsione. L'indebolimento



delle prospettive internazionali è invece in buona parte già incorporato nelle previsioni indipendenti.

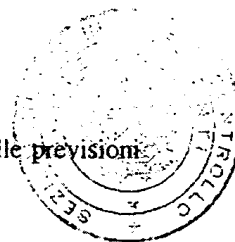
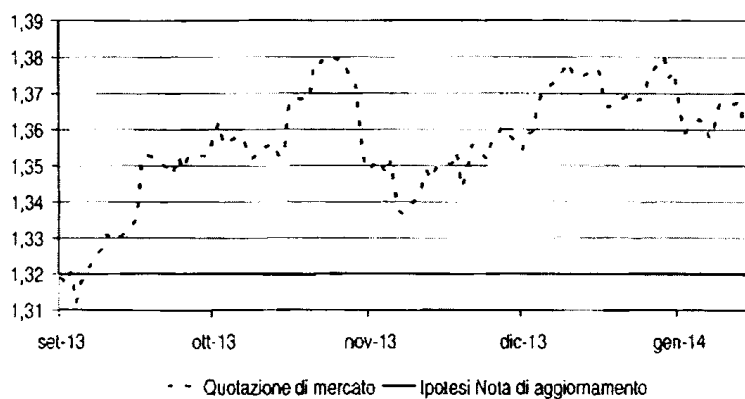


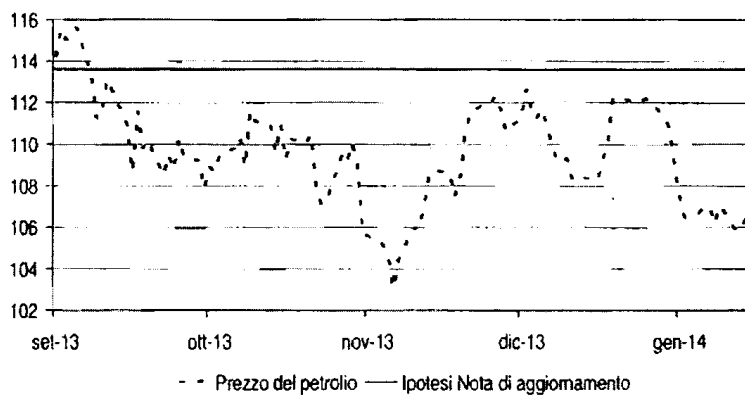
Grafico 4 - Tasso di cambio euro/dollaro



Fonte: elaborazioni su dati Bloomberg.

Molto diverso, ma in questo caso più favorevole rispetto a quanto assunto dal Governo (nella Nota di aggiornamento si prevede una quotazione costante in tutto il periodo di previsione, pari a 113,6 dollari al barile), è stato l'andamento del prezzo in dollari del petrolio, sceso nel periodo settembre 2013-gennaio 2014 da una quotazione di circa 116 dollari a 106 dollari. Il calo del prezzo del greggio contribuisce alla discesa dei prezzi interni e riduce al contempo i costi di produzione per le imprese (grafico 5).

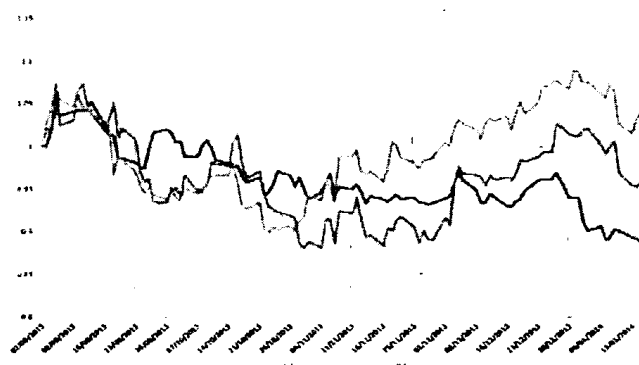
Grafico 5 - Prezzo in dollari del petrolio (qualità Brent)



Fonte: elaborazioni su dati Bloomberg.

Più delicato è valutare il rischio sui tassi di interesse. Una tendenza al rialzo, dei rendimenti ha preso avvio dallo scorso maggio, quando la *Federal Reserve* ha annunciato l'intenzione di abbandonare gradualmente le misure non convenzionali di politica monetaria adottate all'indomani della crisi finanziaria. I mercati hanno risposto con rapidità inattesa a questo annuncio: nell'arco di due mesi i tassi a lunga statunitensi sono saliti dall'1,9 al 3 per cento; contestualmente, i rendimenti tedeschi sono passati dall'1,3 al 2 per cento e quelli italiani dal 3,8 al 4,8 per cento. Questa spinta iniziale si è però attenuata e gli andamenti osservati dopo la diffusione della Nota di aggiornamento sono stati più oscillanti (grafico 6).

Grafico 6 - Tassi di interesse internazionali e italiani: l'andamento da settembre a oggi (rendimenti dei titoli di stato decennali, indici, settembre 2013=1)



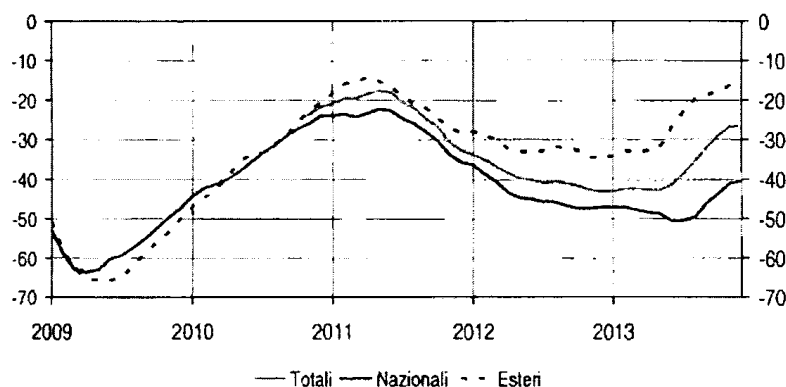
Fonte: elaborazioni su dati Bloomberg

A una prima fase di discesa dei rendimenti ne è seguita una seconda di rialzo e poi una terza, più recente, di nuovi ribassi. I valori massimi non hanno comunque mai superato i livelli dello scorso giugno. All'interno di questo più recente movimento oscillatorio, i tassi italiani hanno registrato un andamento che, dall'inizio di settembre ad oggi, si è tradotto in una riduzione di circa 50 punti base. Al momento, il rendimento decennale dei titoli italiani è oltre 6 decimi di punto inferiore a quanto indicato nel DPB. Fino ad ora, le tensioni internazionali sui tassi, che pure sussistono, non hanno quindi recato pregiudizio alla situazione italiana.

Questo non significa, automaticamente, che ulteriori rialzi dei tassi mondiali non possano scaricarsi sui rendimenti dei titoli italiani.

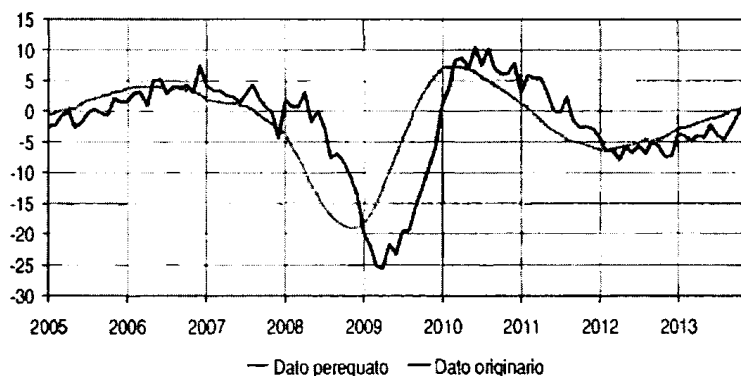
4.

Anche gli indicatori congiunturali interni sembrano confermare il rafforzamento del ciclo in Italia, non senza, tuttavia, alcune incertezze.

**Grafico 7- Giudizi sugli ordinativi industriali (saldi)**

Fonte: Istat

Così, se le evidenze riferite a ordinativi, produzione industriale e fiducia delle imprese (grafici 7-9) mostrano un andamento inequivocabilmente crescente, meno univoca è la lettura per il clima di fiducia dei consumatori e il valore delle esportazioni (grafici 10 e 11), che sono tornati ad aumentare solo nell'ultima rilevazione, mentre sono proseguiti l'aumento del tasso di disoccupazione e la contrazione del credito. Nel complesso, comunque, le tendenze espansive sono prevalenti.

Grafico 8 - Ciclo della produzione industriale (variazioni %)

Fonte: Istat

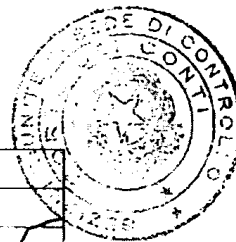
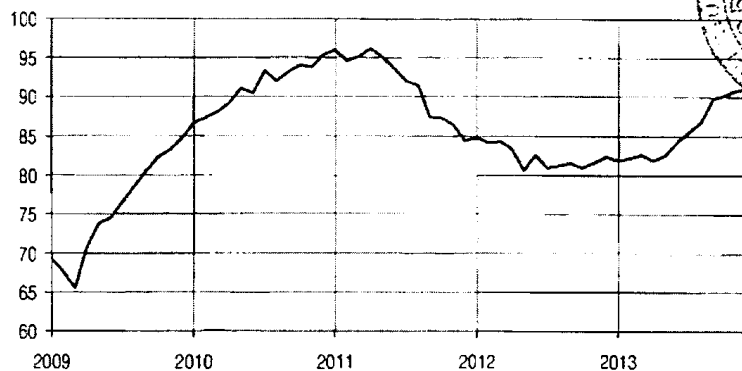
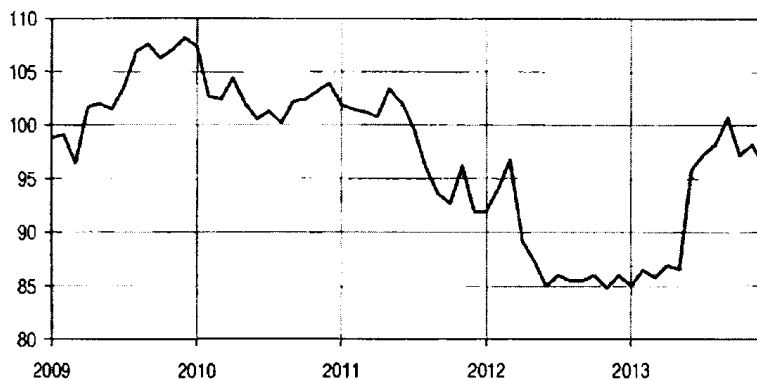


Grafico 9 - Fiducia delle imprese (indici)



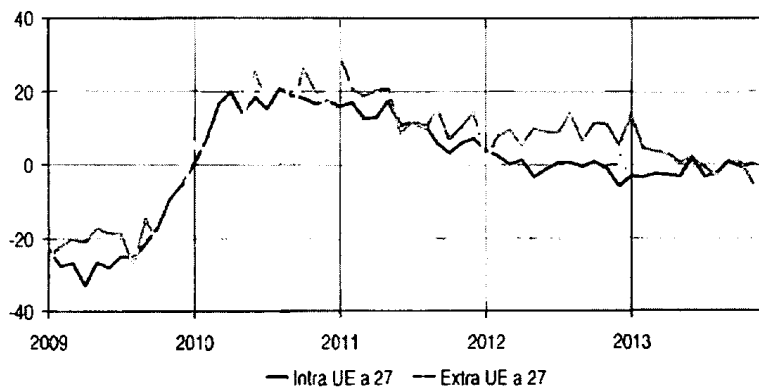
Fonte: Istat

Grafico 10 - Indice di fiducia dei consumatori (indici)

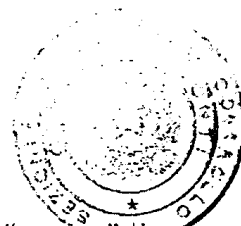


Fonte: Istat

Grafico 11 - Esportazioni per aree geografiche (variazioni %)



Fonte: Istat



5.

Il miglioramento del tono congiunturale non delinea, tuttavia, una “sorpresa” rispetto alle previsioni elaborate dagli Istituti indipendenti.

Il quadro di Consenso elaborato dopo l'approvazione della legge di stabilità (tavola 1) prende atto dei nuovi andamenti congiunturali, ma la previsione non viene modificata.

Tavola 1 - La previsione di consenso: confronto con le stime ufficiali

	Consenso (a)			Nota di aggiornamento (b)			Differenze (a)-(b)		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Esogere internazionali e tassi di interesse									
Commercio mondiale (var.%)	4,8	6,2	6,5	4,9	6,0	6,1	-0,1	0,2	0,4
Prezzo in \$ del petrolio	105,0	103,7	98,5	113,6	113,6	113,6	-8,6	-9,9	-15,1
Tasso di cambio euro/dollaro	1,34	1,31	1,29	1,32	1,32	1,32	0,0	0,0	0,0
Tasso a lungo termine (BTP 10 anni)	4,1	4,1	4,4	4,5*	n.d.	n.d.	0,4	-	-
Conto risorse e impieghi									
Pil	0,8	1,2	1,3	1,0	1,7	1,8	-0,2	-0,5	-0,5
Importazioni	2,7	4,2	4,4	4,2	4,8	4,5	-1,5	-0,6	-0,1
Consumi delle famiglie	0,3	0,7	1,0	0,5	1,1	1,5	-0,2	-0,4	-0,5
Consumi della PA e Isp	-0,2	0,4	0,4	-0,1	0,7	0,3	-0,1	-0,3	0,1
Investimenti fissi lordi	0,8	2,6	2,6	2,0	3,6	3,8	-1,2	-1,0	-1,2
Esportazioni	3,2	4,4	4,4	4,2	4,5	4,4	-1,0	-0,1	0,0
Deflatore del Pil	1,1	1,4	1,7	1,9	1,9	1,7	-0,8	-0,5	0,0
Pil nominale	1,9	2,6	3,0	2,9	3,6	3,5	-1,0	-1,0	-0,5
Per memoria: tasso di disoccupazione	12,8	12,4	11,9	12,4	12,1	11,8	0,4	0,3	0,1

* Da DPB 2014.

Fonte: Elaborazione Cer, Prometeia e Ref. gennaio 2014; Nota di aggiornamento, settembre 2013

Si prefigura una crescita del Pil inferiore all'1 per cento nel corrente anno e inferiore all'1,5 per cento nel 2015-2016; nel triennio, lo scostamento rispetto alla previsione governativa sale da 0,2 a 0,5 punti. Le differenze sono interamente riconducibili a una diversa valutazione sulle prospettive di ripresa della domanda interna. Secondo gli Istituti indipendenti, nella media del periodo considerato l'incremento dei consumi si fermerebbe allo 0,7 per cento, quello degli investimenti al 2 per cento; il Governo indica invece aumenti, rispettivamente, dell'1 e del 3,1 per cento. Più vicine sono le previsioni sull'andamento delle esportazioni: in media, in aumento del 4 per cento secondo il Consenso e del 4,4 per cento secondo il Governo.

Box 1 - Un confronto con le previsioni di 35 società indipendenti

Un riscontro delle previsioni di Consenso è possibile anche guardando alle stime di crescita, per l'anno in corso, prodotte da 35 previsori indipendenti e raccolte dai rapporti *Focus Economics e Consensus forecasts*.

Si sono in particolare confrontati gli esercizi di previsione elaborati a ottobre, in coincidenza con la diffusione della Nota di aggiornamento, con quelli oggi disponibili e si sono elaborati alcuni indicatori statistici.

Nella tavola A1 si osserva come, nel passaggio fra ottobre 2013 e gennaio 2014, poco sia cambiato. Il valore della crescita prevista è rimasta pari a 0,5 per cento, un dato che è anche quello mediano (che cioè raccoglie il maggior numero di indicazioni).

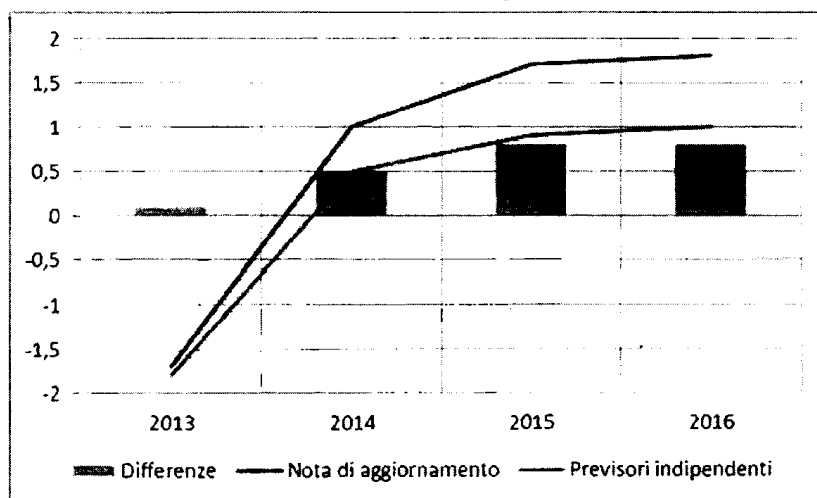
**Tavola A1 - Previsioni di crescita di consenso per il 2014:
valori e indicatori statistici di distribuzione**

	ottobre 2013	gennaio 2014
Media	0,5	0,5
Mediana	0,5	0,5
Valore massimo	1,1	0,8
Valore minimo	-0,8	0,0
Deviazione standard	0,4	0,2

Fonte: elaborazioni su dati *Focus Economics e Consensus forecasts*.

La distribuzione intorno a questo valore medio si è nel contempo normalizzata, nel senso che si sono attenuati gli scostamenti che, a gennaio, trovavano espressione nella presenza di due estremi, rappresentati da un dato massimo di previsione dell'1,1 per cento e di un dato minimo pari a -0,8 per cento.

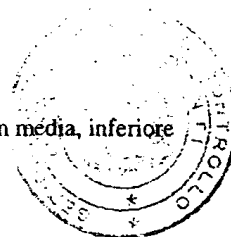
Grafico A1 - Previsioni ufficiali e indipendenti: un confronto



Fonte: Nota di aggiornamento, Focus economics e Consensus forecasts.

Se per il 2014 la stima prevalente degli istituti indipendenti indica una crescita del Pil di circa lo 0,5 per cento, più o meno la metà della proiezione assunta dal Governo, per il 2015-2016 la differenza sale a otto decimi di punto; piuttosto consistente se si considera

che il tasso di crescita atteso dai previsori indipendenti per il biennio è, in media, inferiore all'uno per cento.



6.

In conclusione, le più recenti previsioni confermano come gli andamenti della congiuntura osservati dopo la Nota di aggiornamento non sono tali da giustificare un rialzo delle stime di crescita. Né, tali andamenti, sembrano ricevere impulso dalla manovra di finanza pubblica. In altre parole, l'inversione del ciclo si sta effettivamente concretizzando, ma la velocità di uscita dalla recessione appare inferiore a quanto incorporato nei quadri programmatici.

Tra le maggiori incognite che incidono sul quadro macroeconomico non sembra esservi tanto il rischio di un aumento dei tassi, quanto la mancata trasmissione al settore reale delle condizioni di abbondante liquidità che si riscontrano sul mercato finanziario. Gli impieghi bancari continuano infatti a diminuire e ciò imbriglia la forza della ripresa, che anche per questa ragione rimane assai meno pronunciata che negli altri Paesi. È difficile che le molte ragioni sottostanti all'inaridimento dei flussi creditizi (necessità di ricapitalizzazione degli istituti bancari, elevata incidenza delle sofferenze, stringenza dei vincoli prudenziali imposti da Basilea 3) possano venire meno nel volgere di pochi mesi. Più probabile è che la restrizione creditizia continui, in media, anche nel 2014, per poi esaurirsi gradualmente a partire dal 2015. Fra i rischi paventati dal Governo l'assenza di credito è forse quello più vicino a materializzarsi.

Il quadro di finanza pubblica e la legge di stabilità 2014

7.

Gli scostamenti fra le previsioni indipendenti e le stime del Governo, rinvenibili nella costruzione dello scenario macroeconomico di riferimento, si riflettono nella valutazione prospettica della finanza pubblica (tavola 2 e grafico 12). In particolare, a fronte di un percorso programmatico che indica una discesa dell'indebitamento nominale in prossimità dell'1,5 per cento nel 2015 e al di sotto dell'1 per cento nel 2016, le quantificazioni dei tre Istituti indipendenti prospettano una riduzione più lenta del disavanzo, il cui valore rimarrebbe ancora vicino al massimo consentito dalle regole

europee nel 2014 e non scenderebbe, nel periodo di previsione, al di sotto del 2 per cento.



Tavola 2 - La previsione di consenso: confronto con le stime ufficiali

(miliardi di euro)

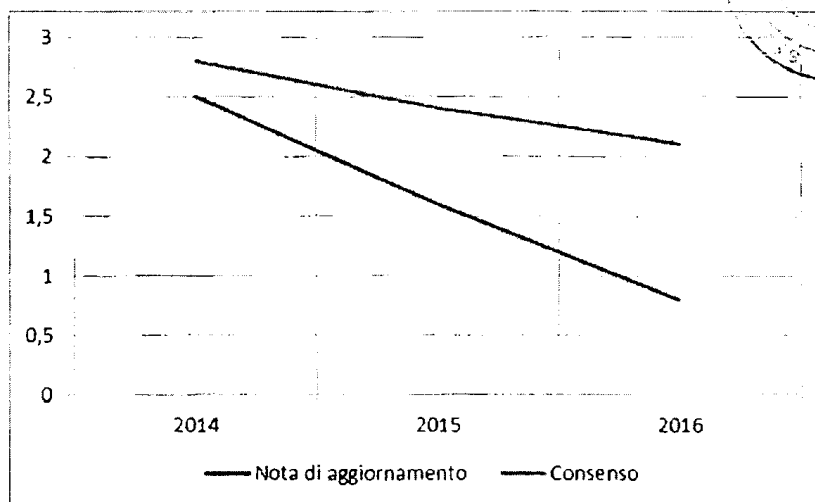
	Consenso (a)			Nota di aggiornamento (b)			Differenze (a)-(b)		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Entrate totali	767,9	783,1	803,1	777,0	798,0	820,5	-9,1	-14,9	-17,4
- % del Pil	48,3	48,0	47,8	48,5	48,1	47,7	-0,2	-0,1	0,1
Spese totali	811,7	822,2	836,6	816,7	825,0	834,5	-5,0	-2,8	2,1
- % del Pil	51,0	50,3	49,7	50,9	49,7	48,6	0,1	0,6	1,1
Spese correnti netto interessi	680,9	691,3	703,0	681,9	689,9	699,5	-1,0	1,4	3,5
- % del Pil	42,8	42,3	41,8	42,5	41,5	40,7	0,3	0,8	1,1
Spesa per interessi	82,6	84,3	87,8	86,1	88,8	91,9	-3,5	-4,5	-4,1
- % del Pil	5,2	5,2	5,2	5,4	5,3	5,3	-0,2	-0,1	-0,1
Indebitamento netto PA	-43,8	-39,1	-33,5	-39,7	-27,0	-14,0	-4,1	-12,1	-19,5
- % del Pil	-2,8	-2,4	-2,0	-2,5	-1,6	-0,8	-0,3	-0,8	-1,2
- strutturale	-0,8	-0,8	-0,9	-0,3	0,0	0,0	-0,5	-0,8	-0,9
Saldo primario	38,6	44,6	53,2	46,4	61,9	77,9	-7,8	-17,3	-24,7
- % del Pil	2,4	2,7	3,2	2,9	3,7	4,5	-0,5	-1,0	-1,3
- strutturale	4,4	4,3	4,4	5,2	5,3	5,2	-0,8	-1,0	-0,8

Fonte: Elaborazione Cer, Prometeia e Ref; Nota di aggiornamento. I valori della Nota tengono conto delle misure contenute nella legge di stabilità, come risultanti dagli Allegati 3.

Le differenze sono quasi interamente dovute all'andamento delle entrate, che i tre Istituti indipendenti stimano inferiori al dato ufficiale per 9 miliardi nell'anno in corso e per 17,5 miliardi nel 2016. Il minore gettito previsto dagli Istituti indipendenti è spiegato dalle più basse stime di crescita. Dal lato della spesa, la valutazione indipendente è invece più favorevole di quella del Governo per il primo biennio e solo nel 2016 vengono prospettate maggiori uscite per 2 miliardi. In massima parte, la minore dinamica attesa della spesa è attribuibile alla componente per interessi, per la quale i tre Istituti rileverebbero una sovrastima governativa di circa 3,5 miliardi nel 2014 e di oltre 4 miliardi nel 2015 e nel 2016 (si veda il riquadro 1 – “*La previsione della spesa per interessi*”).

In termini strutturali le differenze nelle stime sull'indebitamento permangono, rendendo incerti sia un sostanziale pareggio già alla fine dell'anno in corso sia la riduzione prescritta dello 0,5 per cento per il biennio successivo. (Si veda il riquadro 2 – “*Il percorso di rientro dell'indebitamento strutturale: metodologia di calcolo e possibili rischi*”)

Grafico 12 - Indebitamento netto delle PA: previsioni a confronto



Fonte: Previsioni Cer, Prometeia, Ref, gennaio 2014; Nota di aggiornamento, settembre 2013

Anche le previsioni di consenso raccolte nelle pubblicazioni internazionali (*Consensus forecasts e Focus economics*) risultano distanti da quelle del Governo, registrando inoltre un peggioramento rispetto allo scorso ottobre, dal 2,6 al 2,8 per cento del Pil, per l'anno in corso (tavola 3).

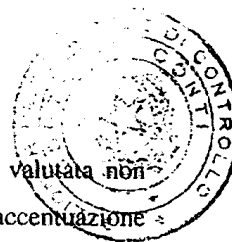
Le evidenze disponibili indicano quindi come il varo della legge di stabilità non abbia diffuso aspettative di un maggior controllo sui saldi di finanza pubblica.

Si tratta di una prospettiva non rassicurante che trova il suo fondamento principale nell'inversione di tendenza nella dinamica della spesa che, già evidente nelle proiezioni a legislazione vigente per il 2014-2016, non ha trovato correzioni nell'impostazione della legge di stabilità che anzi, almeno con riguardo all'anno corrente, accentua l'allentamento del rigore, a conferma della scelta governativa di adozione di una linea di "tregua fiscale".

Tavola 3 - Previsioni di consenso per l'indebitamento 2014: il cambiamento da ottobre a oggi

	in percentuale di Pil	
	ottobre 2013	gennaio 2014
Media	-2,6	-2,8
Mediana	-2,6	-2,7
Valore massimo	-2,1	-2,5
Valore minimo	-3,5	-3,4
Deviazione standard	0,3	0,2

Fonte: *Consensus forecasts e Focus economics*



Questa impostazione – ben presente nel disegno di legge di stabilità e valutata non positivamente dalla Corte già nell'ottobre scorso – ha trovato ulteriore accentuazione nel percorso parlamentare.

8.

Nella versione definitiva, dietro il velo dell'invarianza dei saldi, il provvedimento risulta, infatti, mutato nelle dimensioni e nella composizione (tavola 4). Al bilancio pubblico affluiscono maggiori risorse per 2,5 miliardi nel 2014 e per 1,7 miliardi a regime; le entrate nette crescono di oltre un miliardo sia nel 2014 che nel 2015 e di 720 milioni nel 2016; le spese nette aumentano di circa 2,7 miliardi nel triennio.

Tavola 4 - legge stabilità 2014: differenze fra versione finale e testo iniziale

	<i>(milioni di euro)</i>		
	2014	2015	2016
Reperimento risorse	2.513,2	1.979,2	1.674,0
- Maggiori entrate	2.120,6	1.719,5	1.531,9
- Minori spese	392,6	259,7	142,1
Utilizzo risorse	2.255,8	1.970,9	1.633,7
- Minori entrate	961,5	584,6	808,3
- Maggiori spese	1.294,3	1.386,2	825,4
Effetto netto	257,4	8,3	40,3
- Maggiori Entrate nette	1.159,1	1.134,9	723,6
- Minori Spese nette	-901,7	-1.126,5	-683,2

Fonte: elaborazioni su dati allegato 3 (AC. 1865 e AS. 1120-B)

La direzione di movimento è stata quindi opposta a quella richiesta dall'obiettivo di ridimensionamento dell'intermediazione del bilancio pubblico, assunto nell'impostazione originaria della manovra.

9.

L'*iter* parlamentare ha poi accentuato il carattere di frammentarietà dell'intervento. Esaminando nel dettaglio il contenuto della legge di stabilità, non si può, infatti, non evidenziarne la complessità e l'elevato numero di misure adottate. I soli interventi di incremento della spesa sono oltre 130 per quanto riguarda la spesa corrente, con un impatto medio poco superiore a 30 milioni di euro, e circa 50 per quanto riguarda la spesa in conto capitale, con un importo medio inferiore ai 70 milioni di euro (si veda il

riquadro 3 – “La legge di stabilità per il 2014: l’iter parlamentare e la composizione degli interventi sulla spesa”).

Oltre ad evidenziare il non puntuale rispetto delle disposizioni che disciplinano i contenuti propri della legge di stabilità, dal lato delle entrate, il provvedimento è caratterizzato dal ricorso a misure che, a fronte di un maggior incasso nel periodo 2014-2016, comportano una perdita di gettito per gli anni successivi. Una tecnica già impiegata nel corso dell’anno 2013 con gli aumenti superiori al 100 per cento degli acconti IRES. (si veda il riquadro 4 – “La manovra sulle entrate e i rischi sul gettito futuro”).

10.

Nel complesso, la legge di stabilità resta comunque improntata, almeno a partire dal 2015, alla volontà di spostare la correzione sul lato della spesa (tavola 5).

Tavola 5 - Legge Stabilità 2014: effetti sull’indebitamento netto

	(milioni di euro)		
	2014	2015	2016
Reperimento risorse	12.236,1	14.743,6	19.931,3
- Maggiori entrate	8.212,4	8.600,4	11.710,8
- Minori spese	4.023,7	6.143,2	8.220,5
Utilizzo risorse	14.693,9	11.228,7	12.627,6
- Minori entrate	6.080,8	7.961,5	9.807,9
- Maggiori spese	8.613,1	3.267,2	2.819,8
Effetto netto	-2.457,8	3.514,9	7.303,7
- Maggiori Entrate nette	2.131,6	638,9	1.903,0
- Minori Spese nette	-4.589,4	2.876,0	5.400,7
<i>(In %)</i>			
Reperimento risorse	100,0	100,0	100,0
- Maggiori entrate	67,1	58,3	58,8
- Minori spese	32,9	41,7	41,2
Utilizzo risorse	100,0	100,0	100,0
- Minori entrate	41,4	70,9	77,7
- Maggiori spese	58,6	29,1	22,3
Effetto netto	100,0	100,0	100,0
- Maggiori Entrate nette	-86,7	18,2	26,1
- Minori Spese nette	186,7	81,8	73,9

Fonte: elaborazioni su dati allegato 3 (AC. 1865 e AS. 1120-B)

(*) Tra le maggiori entrate non è compreso il maggior gettito TASI (3.764 milioni di euro annui)

(**) Tra le minori entrate non è compreso il minor gettito per abolizione IMU prima casa (3.764 milioni di euro annui)

La riduzione dell'indebitamento programmata per il 2015-2016 è infatti ~~attribuibile in~~ massima parte al contenimento delle spese (per oltre l'80 e per quasi il ~~75 per cento~~ rispettivamente, nei due anni).



A regime, l'intervento attuato con la legge di stabilità dovrebbe portare a una riduzione della spesa, rispetto al bilancio a legislazione vigente, di circa 5,4 miliardi, mentre la correzione affidata alle maggiori imposte rimarrebbe al di sotto dei 2 miliardi. Nelle intenzioni del Governo lo spostamento della manovra in direzione di una riduzione della spesa è destinato ad assumere un profilo più pronunciato con l'attuazione della *spending review*, alla quale è affidato l'obiettivo di conseguire nuovi e significativi risparmi rispetto a quanto inscritto nella legislazione vigente.

Una conferma in tal senso viene dalla recente decisione di abrogare, con il decreto-legge 4/2014, la norma della legge di stabilità che prevede una riduzione delle detrazioni di imposta, individuando le necessarie coperture nell'aumento dei risparmi attesi dalla revisione della spesa.

L'impostazione della manovra di bilancio: alcune considerazioni

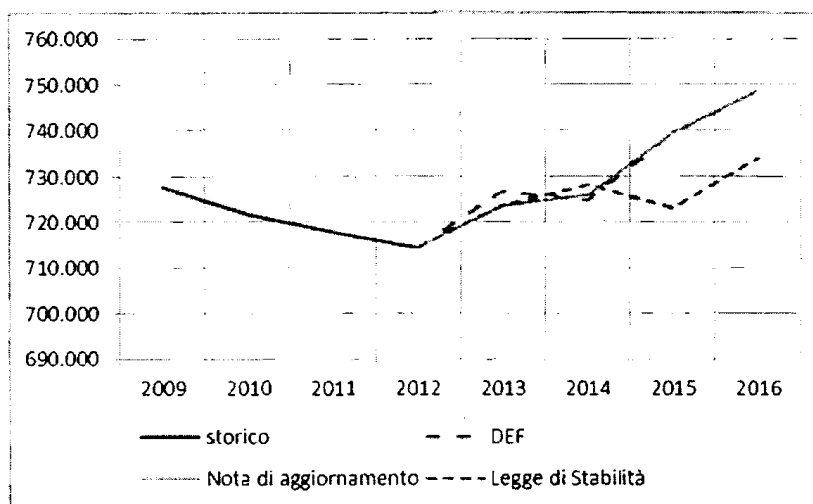
11.

In ordine alla descritta impostazione della manovra sono ravvisabili alcuni elementi di incertezza. Risulta, in particolare, che nell'immediato, ossia nel 2014, la legge di stabilità aumenta e non diminuisce la spesa pubblica (+4,6 miliardi), ed affida all'incremento delle entrate il contenimento del relativo effetto sul disavanzo. Si ripropone qui un limite già osservato nella definizione nei quadri tendenziali della spesa pubblica, dai quali risulta il mancato consolidamento dei risparmi realizzati tra il 2009 e il 2012.

Per il triennio 2014-2016 i valori tendenziali riportati nella Nota di aggiornamento indicano infatti un aumento della spesa, al netto degli interessi, di quasi 25 miliardi (erano 21 nel DEF) e il dato programmatico, risultante dalla legge di stabilità, accentua l'andamento crescente del 2014; le successive correzioni rallenterebbero, ma non arresterebbero, l'espansione delle uscite del bilancio pubblico (grafico 13).



Grafico 13 - Andamento storico, tendenziale e programmatico della spesa pubblica al netto degli interessi



Fonte: Istat, DEF 2013, Nota di aggiornamento 2013

Anche se questo andamento potrebbe essere mutato dalla piena attuazione della *spending review*, l'indicazione fornita al mercato è comunque quella che la spesa pubblica torna a crescere, seppur a ritmi inferiori a quelli sperimentati nel passato.

12.

Una seconda difficoltà di lettura nasce dal contrasto fra l'impatto, relativamente contenuto, che la legge di stabilità ha sull'indebitamento netto e il volume, molto più ampio, di risorse che vengono effettivamente movimentate. Per il solo 2014 (vedi ancora tavola 5), al bilancio pubblico vengono attribuite, per effetto della legge di stabilità, maggiori risorse per oltre 12 miliardi, più di 8 delle quali attraverso maggiori entrate; nel 2016, le risorse aggiuntive sfioreranno i 20 miliardi, con quasi 12 miliardi di entrate discrezionali supplementari. La legge prevede una redistribuzione al sistema, sotto varie forme, della maggior parte delle risorse addizionali. Ciò in quanto, in presenza di vincoli di indebitamento ancora molto stringenti, ogni misura espansiva deve essere finanziata da un provvedimento di segno opposto. Tuttavia, un disegno redistributivo delle risorse del bilancio pubblico dovrebbe poggiare sul rispetto di priorità di intervento del programma di Governo. La frammentazione degli interventi, in precedenza evidenziata, così come l'utilizzo della legge di stabilità con fini diversi da

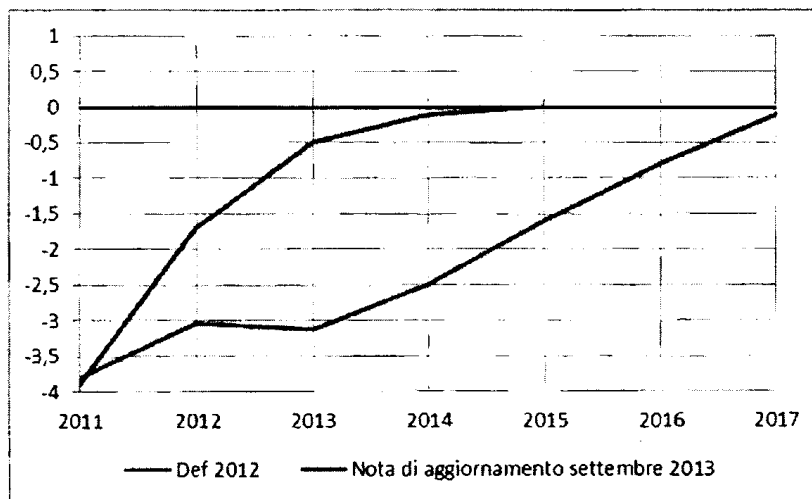
quelli a cui è istituzionalmente preposta, non sembrano rispettare questa esigenza. Sussisterebbe, comunque il rischio che nel 2014, per quanto ampie, le risorse previste (nel complesso 12,2 miliardi, di cui 8,2 miliardi ascrivibili a maggiori entrate) potrebbero risultare non sufficienti a coprire le misure di espansione della spesa (8,6 miliardi), con conseguente pregiudizio per il rispetto degli obiettivi di saldo. Ciò in quanto un andamento dell'economia che si confermasse *ex post* meno favorevole di quello atteso dal Governo inciderebbe, infatti, negativamente sul gettito.

13.

Sotto un profilo più generale va osservato che dal dicembre 2012, le manovre di finanza pubblica sono rivolte a compensare la dose massiccia di restrizione fiscale recata dalle misure varate nel secondo semestre del 2011, sotto la spinta della crisi del debito sovrano.

I grafici 14 e 15 danno evidenza dell'allentamento degli obiettivi di bilancio, concretizzatosi dopo il ripristino di condizioni di normalità finanziaria.

Grafico 14 - L'allentamento degli obiettivi di indebitamento nominale

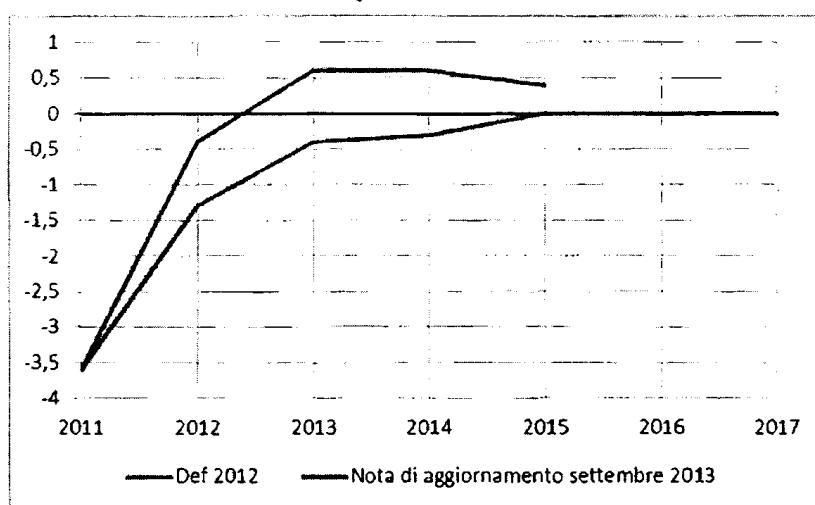


Fonte: Istat, DEF - aprile 2012, Nota di aggiornamento - settembre 2013

In termini nominali (grafico 14), i valori programmatici a cui tendeva da ultimo, il decreto *Salva Italia* (novembre 2011) sono stati ampiamente disattesi: non solo il raggiungimento del pareggio di bilancio (in termini nominali) allora previsto per il 2013

nella Nota risulta rinviato al 2017, ma è stato rimandato di un biennio (dal 2012 al 2014) anche l'obiettivo di riportare l'indebitamento al di sotto del 3 per cento del Pil. In termini di saldo strutturale (grafico 15), non si prefigura più la realizzazione di quell'avanzo che, secondo il DEF dell'aprile 2012, avrebbe dovuto comparire già nel 2013 e che slitta al 2015.

Grafico 15- La revisione degli obiettivi di indebitamento strutturale



Fonte: Istat, DEF - aprile 2012, Nota di aggiornamento - settembre 2013

La revisione degli obiettivi è stata in massima parte obbligata, dal momento che il sentiero programmatico precedente si è rivelato insostenibile dal punto di vista macroeconomico. Per altra parte, l'intervento di finanza pubblica ha mutato di segno, assumendo un'intonazione espansiva a partire dalla legge di stabilità 2013.

La politica di bilancio italiano si muove fra le esigenze della crescita e del risanamento del bilancio, apparentemente contrastanti, con una strategia che si potrebbe definire dei piccoli passi, ossia con interventi al margine che sfruttano i pochi spazi di manovra che si rendono di volta in volta disponibili. Il rischio è di sacrificare gli obiettivi di bilancio senza riuscire a trasmettere impulsi significativi all'economia. Anche su questo versante di analisi, si ripropone la necessità di definire una politica capace di orientare in direzione più certa le aspettative degli operatori e dei mercati.

Considerazioni conclusive

14.

In conclusione, la legge di stabilità uscita dall'esame parlamentare mantiene, ~~almeno in~~ parte, i limiti iniziali. Ad essi se ne aggiungono di nuovi: si conferma, anche nella versione definitiva, il limitato rilievo quantitativo delle misure di stimolo dell'economia, mentre crescono in misura significativa interventi di limitata dimensione unitaria, ma tali da riportare la spesa corrente su un percorso di crescita.

Il sistema sembra, quindi, sottoposto ad impulsi contraddittori: si prefigurano consistenti tagli della spesa, crescenti nel biennio 2015 e 2016, mentre si incrementa la spesa nell'esercizio in corso; si preannuncia la destinazione prevalente dei proventi della "revisione della spesa" a riduzioni fiscali, senza evidenziare che buona parte dei risultati attesi sono già ipotecati per evitare un incremento del prelievo.

Si tratta di una impostazione, non nuova, che non sembra in grado di incidere in misura significativa sulle prospettive di crescita, né di garantire un solido e rassicurante profilo di rientro del disavanzo pubblico. Pur in un quadro economico che comincia a presentare segnali di miglioramento, i risultati che emergono dalle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica per il prossimo triennio non sembrano privi di rischi e giustificano una riflessione sulle scelte finora assunte. La stessa osservanza delle regole europee in termini di miglioramento tendenziale dei saldi di bilancio non sembra assicurata.

15.

In attesa di conoscere i risultati definitivi del 2013, i dati di preconsuntivo segnalano il consistente sforzo compiuto a carico del bilancio pubblico; non sembra, tuttavia, che gli interventi espansivi adottati abbiano ancora prodotto i risultati sperati in termini di crescita.

L'inversione di tendenza nell'andamento della spesa rispetto al severo contenimento operato negli ultimi anni, si proietta sull'intero triennio di programmazione.

Provvedimenti importanti anche dal punto di vista quantitativo, come il pagamento dei debiti della PA e l'alimentazione dei fondi destinati ad alleviare la difficoltà nell'accesso al credito, pur non incidendo sull'indebitamento, hanno segnato la dinamica del debito pubblico. Sono i segnali di una politica mirata ad assecondare la



ripresa della crescita, senza compromettere gli obiettivi posti in termini di saldi di bilancio.

L'abbandono di un sentiero di rigore fiscale, che si è rivelato macroeconomicamente insostenibile, non consente, infatti, di allentare, senza limiti, il percorso di riequilibrio dei conti pubblici.

Ma la necessaria tenuta degli obiettivi di saldo rende difficile l'adozione di misure di sostegno all'economia della consistenza desiderabile.

Il crescente ricorso a misure di spesa, con copertura affidata ad anticipazione di entrate future – come avviene con la legge di stabilità 2014 - comporta consistenti rischi di trasferire gli attuali squilibri sugli esercizi a venire senza riuscire a coglierne oggi gli effetti positivi. Si fa concreta l'eventualità di mancare entrambi gli obiettivi: le prospettive di crescita dell'economia rimangono ancora troppo basse e l'equilibrio dei bilanci resta ancora troppo precario.

16.

Il ruolo centrale che secondo le nuove regole europee assume il valore strutturale dell'indebitamento mette in evidenza l'urgenza di orientare la gestione di politica economica ad un significativo miglioramento del prodotto potenziale, ossia a quella componente della crescita che non dipende dal ciclo economico. Solo così sarà possibile rendere compatibile il mantenimento di condizioni di miglioramento dei saldi nominali e il riavvio della crescita con il rispetto degli obiettivi posti, sia a livello europeo che a livello nazionale (con il vincolo costituzionale), al graduale ma sicuro annullamento del disavanzo strutturale. Ne discende che, anche sotto questo profilo, vanno viste le scelte di riforma avviate dal Governo, gli interventi di contesto anche privi di oneri e il riorientamento auspicabile per la stessa spesa corrente.

17.

Il necessario mutamento dell'approccio strategico comporta, pertanto, che non ci si limiti a garantire il rispetto dei saldi. I limitati spazi finanziari mal si prestano a sostenere politiche di spesa che non siano improntate ad una stretta selezione. Il contributo alla crescita che può venire dalla intermediazione pubblica dovrebbe comportare il recupero di una attenta destinazione dei flussi attivabili da rivolgere,



anche nell'ambito della spesa corrente, a misure in grado di incidere sulla ~~potenzialità di~~ crescita (formazione, scuola, ecc). Nell'ambito della spesa in conto capitale, ~~andrebbe~~ non solo garantito il carattere aggiuntivo degli spazi finanziari, ma anche ~~evitato che~~ essi si traducano in spesa non coerente con le necessità di riforma (si veda il riquadro 5 – *“Il DL 35/2013: il carattere aggiuntivo della spesa in conto capitale dei comuni”*).

Il conseguimento di risultati significativi è anche ostacolato dal limite quantitativo alle risorse mobilitabili.

Pur nella consapevolezza che sussistano ancora margini per una razionalizzazione della spesa e per il riassorbimento di inefficienze e distorsioni gestionali, queste non sembrano offrire nel breve termine margini di manovra risolutivi. E' necessario, quindi, procedere a una revisione più radicale dei confini entro cui opera il sistema di intervento pubblico che rischia, oggi, di tradire le attese dei cittadini per l'incapacità di definire un assetto più efficiente e sostenibile. Il rafforzamento degli interventi di razionalizzazione della spesa pubblica e dell'azione di efficientamento delle strutture amministrative va inteso anche nel significato, più impegnativo e complesso, di ripensamento delle modalità di prestazione dei servizi pubblici e delle modalità di accesso, in un contesto sociale e demografico profondamente mutato. La recente riforma dell'Isee potrebbe costituire una occasione per un ridisegno più mirato.

E' da ritenere che, seguendo tale linea risulterebbe possibile reperire le risorse necessarie a rendere effettivo il processo di risanamento finora avviato e a liberare risorse per i programmi mirati al sostegno della crescita. Ciò nel presupposto che le risorse andrebbero ricercate attraverso una seria redistribuzione, sia dal lato delle entrate (compresi i meccanismi di selezione degli accessi) sia dal lato delle spese.

18.

Tale percorso non appare, tuttavia, sostenibile se non accompagnato dal rilancio del dibattito europeo sui grandi orientamenti in materia di politica economica, riconfermati dalla Commissione nello scorso novembre, che sottolineano l'urgenza di promuovere la crescita e la competitività anche attraverso riforme strutturali in grado di rilanciare l'economia dal lato dell'offerta, e di lottare contro la disoccupazione e contro le conseguenze sociali della crisi.

Gli effetti per l'Italia non si rivelano tuttavia immediati in quanto il percorso di risanamento fiscale intrapreso richiede misure concrete volte a ridurre i costi eccessivi degli apparati pubblici, rivedendo, ove necessario i confini stessi dell'intervento pubblico e liberando in tal modo le risorse per una riduzione dell'incidenza fiscale su lavoro e redditi.

La criticità della situazione attuale sul fronte dell'occupazione e della stessa tenuta del disegno europeo richiedono un impegno straordinario, che dia maggior concretezza ad un intervento in grado di incidere sulla produttività dei fattori (e per questa via sul prodotto potenziale) e di accelerare l'uscita dalla stagnazione, riducendo nell'immediato i costi sociali dell'aggiustamento, senza tuttavia pregiudicare il percorso di risanamento delle finanze pubbliche.

Si rivelerebbe, pertanto necessario, più che il recuperare margini di flessibilità indistinti negli obiettivi di bilancio o nelle riforme strutturali che il Paese si è assunto di conseguire, la ricerca di un'azione comune, di interventi mirati, di spazi necessari a sostenere adeguatamente la crescita, intervenendo non solo sulla dimensione dello sforzo finanziario, ma anche sulla tempestività degli interventi, spesso rallentati da difficoltà di gestione nazionali.

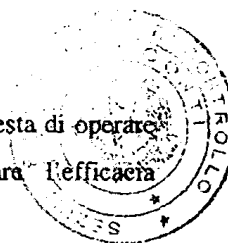
In questo ambito si collocano sia il potenziamento dell'intervento della Banca europea per gli investimenti che una definizione accelerata dei cosiddetti "accordi contrattuali", strumenti per incoraggiare gli Stati membri che si impegnano ad attuare interventi di carattere strutturale. Meccanismi attraverso i quali gli Stati assumerebbero l'impegno con l'Unione europea ad attuare interventi specifici in tempi e modalità certe. Interventi contrattualmente definiti nell'ammontare e nei tempi di realizzazione da finanziare con prestiti frutto di emissioni specifiche e da "caricare" sui conti non nel tempo concentrato e limitato (ad esempio 18 mesi) del loro utilizzo (per rafforzarne l'impatto macroeconomico), ma secondo un prefissato piano di rimborsi. I risultati attesi in termini di saldo primario, dovrebbero migliorare di tali ammontari affinché elemento costitutivo degli accordi possa essere l'impegno a garantire tempi e importi del rientro del debito.

Potrebbe essere l'occasione per realizzare interventi in particolari aree, cruciali per la loro incidenza sulla produttività di sistema e nelle quali più forte è oggi il ritardo rispetto agli *standard* degli altri Paesi della Unione europea. La necessità di abbattere i



costi economici e sociali legati a tali ritardi renderebbe coerente la richiesta di operare con finanziamenti nazionali in deroga nonché più facile misurare l'efficacia dell'intervento.

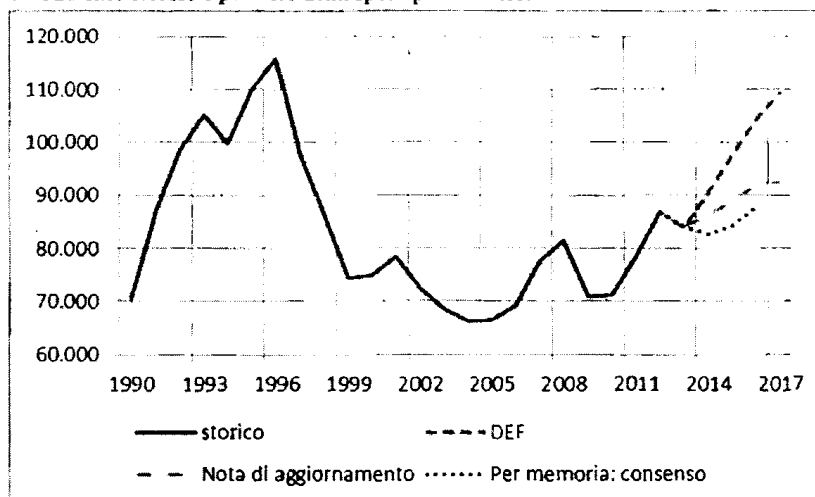
Non si tratterebbe di una deroga generica agli obiettivi, ma di azioni mirate e concentrate di "livello europeo". Si potrebbero così impostare con l'Unione europea progetti di rilevante interesse strategico comune, nell'ambito dei quali anche misurare la capacità realizzativa e la efficienza gestionale dei singoli Stati.



Riquadro 1 – La previsione della spesa per interessi

La previsione della spesa per interessi è un tassello molto importante del quadro programmatico di finanza pubblica. Dal 2008 a oggi questa voce di spesa è aumentata di 14 miliardi e la crisi di credibilità che ha investito il nostro debito sovrano ne ha fatto temere una vera e propria esplosione. Tanto che nel DEF di aprile 2013 il Governo stimava un aumento fin oltre 109 miliardi nel 2017, con un incremento rispetto al 2012 di 22,6 miliardi. Questo significava riportare l'esborso per interessi al livello del 1995, superato, nella serie storica, solo dal dato del 1996 (115,6 miliardi, vedi grafico 1.A); in entrambi i casi, valori che l'adesione alla moneta unica aveva successivamente permesso di ridimensionare, fino al minimo di 66 miliardi registrato nel biennio 2004-2005.

Grafico 1.A
Andamento storico e previsto della spesa per interessi



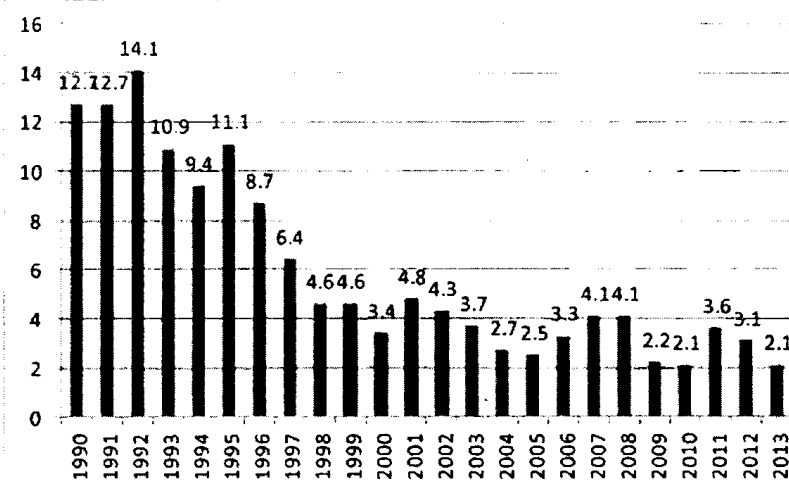
Fonte: Istat, Def 2013, Nota di aggiornamento 2013, previsioni di Consenso

La Nota di aggiornamento adotta valutazioni meno drammatiche, conservando tuttavia un profilo marcatamente crescente della spesa, prevista raggiungere 92,5 miliardi nel 2017. Nuovamente, un valore mai riscontrato nel periodo della moneta unica e a cui si giungerebbe nonostante nella Nota di aggiornamento si adotti "uno scenario che ipotizza una graduale chiusura degli *spread* di rendimento a dieci anni, dei titoli di Stato italiani rispetto a quelli tedeschi a 200 punti base nel 2014, 150 nel 2015 e 100 nel 2016 e 2017". Una frase, quest'ultima, di non facile lettura: perché, infatti, prefigurare un aumento consistente della spesa e allo stesso tempo adottare un'ipotesi molto favorevole sul futuro differenziale di interessi? E quale movimento si presume che guidi la chiusura dello *spread*: un aumento dei tassi tedeschi, una riduzione di quelli italiani o una combinazione dei due?

In realtà, le dimensioni che assumerà lo *spread*, pur naturalmente importanti, potrebbero rivelarsi non decisive per conseguire i valori programmatici; vi è anzi la concreta possibilità che la spesa per interessi si mantenga al di sotto delle stime ufficiali. Focalizzandosi sullo *spread*, si distoglie infatti l'attenzione da un aspetto fondamentale, dal quale deve necessariamente partire la previsione sulla spesa per interessi: nel 2013, il rendimento medio offerto dai titoli di Stato italiani è tornato sui valori di minimo storico rilevati nel 2009-2010 (prima cioè che si aprisse il

differenziale sui titoli tedeschi, grafico 1.B). Fatto ancora più importante è che, come illustrato nel commento alla situazione macroeconomica, i rendimenti italiani siano scesi in misura pronunciata nella seconda parte dello scorso anno, consegnando dunque al 2014 un livello di partenza inferiore al valore medio del 2013. Ciò significa che il rendimento attuale offerto dai titoli decennali italiani (3,8 per cento) è inferiore di quasi 70 punti base all'ipotesi sottostante la previsione governativa di spesa per interessi nel 2014. Analoga differenza si riscontra per i tassi a 3 mesi. Di conseguenza, la realizzazione delle previsioni contenute nella Nota di aggiornamento implicherebbe una risalita e non già una diminuzione del livello dei tassi. La previsione del governo su questa grandezza è quindi particolarmente prudente e, come commentato nel testo, meno favorevole di quella elaborata dagli Istituti indipendenti. Un effettivo ridimensionamento dello *spread* a 100 punti base nel 2016- 2017 offrirebbe ulteriori margini di risparmio.

Grafico 1.B
Rendimento medio dei titoli di Stato



Fonte: Elaborazioni su dati MEF

Riquadro 2 - Il percorso di rientro dell'indebitamento strutturale: metodologia di calcolo e possibili rischi

Le nuove regole europee, ora accolte direttamente nel dettato costituzionale italiano, fissano obiettivi definiti non più in termini nominali, ma nei valori cosiddetti strutturali. Questi ultimi sono ricavati correggendo il saldo di bilancio dalla sua componente ciclica, ossia da quella parte della variazione attribuibile alle oscillazioni dell'economia intorno al tasso di crescita potenziale. La procedura europea riconosce, in tal modo, la funzione stabilizzatrice del bilancio pubblico, consentendo un aumento del disavanzo in fasi recessive e imponendo, simmetricamente, una sua riduzione nelle fasi espansive. Ciò, tuttavia, avviene solo a regime, ossia una volta che sia stato conseguito il pareggio del saldo strutturale. Per i Paesi che non hanno raggiunto l'OMT è richiesto un aggiustamento annuale superiore allo 0,5 per cento del Pil. La manovra adottata con la legge di stabilità permetterebbe di distribuire l'aggiustamento nel biennio 2014-2015, con una correzione complessiva, incorporata nel quadro programmatico, pari a 0,4 punti di Pil. È utile ricordare che nel 2011, nel pieno della crisi dei debiti sovrani, l'aggiustamento richiesto risultava pari a 3,6 punti: oltre l'85 per cento del percorso di rientro del disavanzo sarebbe stato dunque percorso.

Dal punto di vista metodologico l'applicazione delle nuove regole, e di conseguenza la misurazione dello sforzo fiscale da intraprendere, richiede, dapprima, di calcolare lo scostamento fra i livelli del Pil potenziale e del Pil effettivo (*output gap*), poi di misurare l'impatto di tale scostamento sul saldo di bilancio attraverso un parametro di trasmissione a cui viene assegnato un valore fisso (per l'Italia, il coefficiente è pari a 0,55) quale somma della semi elasticità delle entrate e delle spese.

I passaggi del calcolo che, dalla rilevazione dell'indebitamento nominale e del saggio di crescita del Pil, portano alla definizione dei valori strutturali di indebitamento e della dimensione della manovra di finanza pubblica sono illustrati nella tavola che riprende, con qualche elaborazione aggiuntiva, i dati illustrati nella Nota di aggiornamento (tavola IV.3, p. 33).

Tavola 2.A
La finanza pubblica corretta per il ciclo

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Crescita e output gap							
(a) pil (var. %)	0.4	-2.4	-1.7	1.0	1.7	1.8	1.9
(b) pil potenziale (var. %)	0.3	-0.6	-0.3	0.1	0.3	0.4	0.6
(c) variazione ciclica del Pil (=a-b)	0.1	-1.8	-1.4	0.9	1.4	1.4	1.3
(d) ciclo/pil (=c/a)	0.3	0.8	0.8	0.9	0.8	0.8	0.7
(e) variazione output gap (=e, +c)	-1.7	-3.4	-4.8	-4.0	-2.7	-1.4	-0.2
Indebitamento nominale							
(f) indebitamento	-3.8	-3.0	-3.0	-2.5	-1.6	-0.8	-0.1
(g) elasticità al pil (=f-f./a)	n.d.	-0.3	0.0	0.5	0.5	0.4	0.4
(h) indebitamento al netto una-tantum	-4.5	-3.1	-3.0	-2.5	-1.5	-0.8	-0.1
(i) componente ciclica indebitamento (=e*.55)	-0.9	-1.9	-2.6	-2.2	-1.5	-0.8	-0.1
Indebitamento strutturale							
(l) indebitamento strutturale (=f-i)	-2.9	-1.1	-0.4	-0.3	-0.1	0.0	0.0
(m) indebitamento strutturale al netto una-tantum (h-l)	-3.6	-1.2	-0.4	-0.3	0.0	0.0	0.0
(n) stance fiscale (m-m.); valori positivi indicano restrizione	0.2	2.3	0.9	0.1	0.3	0.0	0.0

Fonte: elaborazioni su Nota di aggiornamento, tavola IV.3

La prima sezione della tavola riporta i saggi di crescita previsti dal governo e le stime sulle variazioni del prodotto potenziale. La differenza fra queste due variabili definisce le variazioni della componente ciclica della crescita, che a sua volta determina le variazioni dell'*output gap*. Come si osserva, nel 2012-2013 il saggio di crescita effettivo è rimasto al di sotto del valore potenziale, determinando un allargamento dell'*output gap* fino al valore di -4,8 per cento misurato lo scorso anno. Per il 2014 e gli anni successivi si prevedono invece saggi di crescita superiori al potenziale, con conseguente riduzione dell'*output gap* che rimane comunque di segno negativo. A fronte di un incremento del Pil che avvicinerebbe il 2 per cento nel 2017, l'*output gap* è atteso diminuire di 4,6 punti, giungendo quasi ad annullarsi alla fine del periodo.

Un aspetto importante da sottolineare è che la crescita attesa per i prossimi anni avrebbe, in massima parte, natura ciclica: come indicato nella tavola (riga d), nello scenario prospettato dal governo il 90 per cento dell'espansione attesa per il 2014 e il 68 per cento di quella stimata per il 2017 costituirebbero appunto un miglioramento del ciclo. Questo tipo di andamento è insito nella natura stessa dell'esercizio di previsione di medio termine che, per costruzione, non può che incorporare una graduale chiusura del *gap*. Meno pronunciato, ma comunque non irrilevante, è il rafforzamento del prodotto potenziale, da cui dipendono 1,4 dei 6,4 punti di crescita previsti per il 2014-2017.

La seconda sezione della tavola riporta i valori di indebitamento nominale stimati dal governo, anche nella grandezza al netto delle *una-tantum*, che è quella rilevante ai fini del rispetto delle regole europee. In previsione, il saldo, con un'elasticità media al Pil pari allo 0,5 per cento, scenderebbe dal 3 allo 0,1 per cento. La componente ciclica misurata secondo la metodologia della Commissione registrerebbe, al contempo, una riduzione dal 2,6 allo 0,1 per cento del Pil. L'indebitamento nominale diminuirebbe dunque di 4 decimi di punto in più rispetto alla variazione della sua componente ciclica: è appunto questa la dimensione della manovra correttiva adottata con la legge di stabilità.

Come riportato nell'ultima sezione della tavola, l'indebitamento strutturale al netto delle *una-tantum* è infatti previsto raggiungere il pareggio nel 2015, con una correzione di un decimo di punto quest'anno e di 3 decimi il prossimo. La concessione della clausola sugli investimenti permetterebbe di arrivare al pareggio già nel 2014. Le limitate dimensioni della manovra si confrontano con quelle ben più consistenti del 2012 e del 2013 (riga n) quando furono conseguite correzioni strutturali per complessivi 3,2 punti in percentuale di Pil. Questo dato evidenzia, da una parte come la manovra di finanza pubblica sia stata marcatamente pro-ciclica nel passato biennio, contribuendo ad approfondire se non a innescare la recessione, dall'altra come nei prossimi anni la correzione del bilancio pubblico conserverebbe dimensioni limitate, per non pregiudicare l'accelerazione della ripresa economica.

Il governo delinea, dunque, un quadro di coerenza fra il rispetto delle regole europee e l'uscita dal periodo di restrizione fiscale. Lo schema di calcolo illustrato nella tabella presenta tuttavia un rischio di base: che il livello del Pil potenziale sia inferiore a quanto assunto e che le dimensioni dell'*output gap* siano pertanto sovrastimate. Ciò significherebbe, da una parte aver costruito lo scenario tendenziale di finanza pubblica su previsioni di crescita troppo ottimistiche, dall'altra aver considerato come ciclica una parte di indebitamento che invece avrebbe natura strutturale. Quando, in sede europea, le stime di prodotto potenziale dei singoli paesi saranno riviste, l'Italia potrebbe quindi trovarsi nella situazione di dover adottare correzioni oggi non preventivate e di scoprire di non essere ancora uscita dal periodo di restrizione fiscale.

Un secondo rischio è rinvenibile nella possibilità che gli andamenti programmatici di finanza pubblica contengano un secondo errore di previsione, legato a una troppo ottimistica imputazione delle misure correttive adottate o in via di adozione. Di questo rischio si ha evidenza confrontando la correzione misurata *ex-post* nell'ultima riga della tabella, sotto forma di variazione dell'indebitamento strutturale, e le dimensioni, ben maggiori, attribuite alle manovre di finanza pubblica degli scorsi anni. Come illustra infatti il grafico 2A, la somma delle misure correttive adottate per il triennio 2011-2013 ammonta complessivamente, ai valori di facciata, a quasi 6 punti di Pil, il doppio della riduzione effettivamente registrata, in questo periodo, dall'indebitamento strutturale.

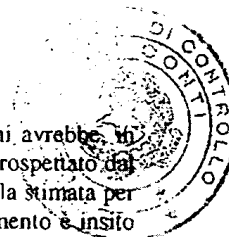
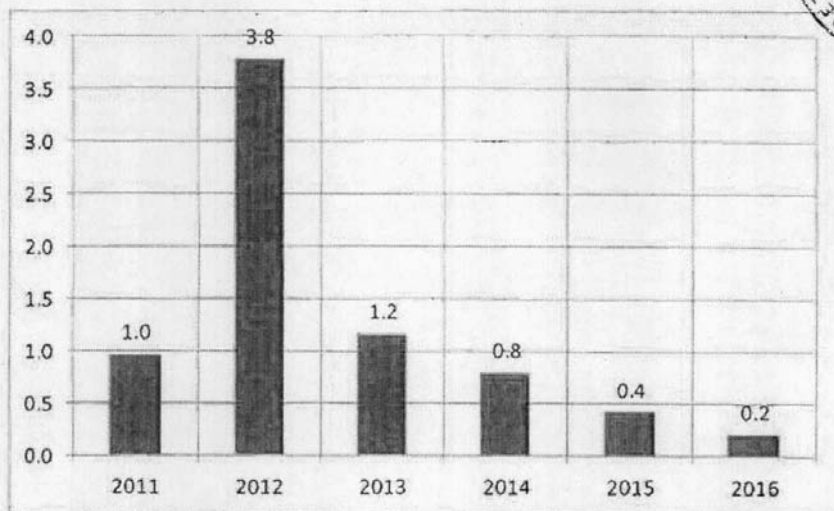


Grafico 2.A

Dimensione complessiva degli interventi correttivi adottati con le manovre di finanza pubblica (in % del Pil)



Fonte: elaborazioni su allegati 3 dei singoli provvedimenti adottati a partire dal DL 78/2010 fino alla legge di stabilità 2014.



Riquadro 3 - La legge di stabilità per il 2014: l'iter parlamentare e la composizione degli interventi sulla spesa.

La vicenda della legge di stabilità 2014 è stata oggetto di attenzione e di valutazioni critiche, soprattutto con riguardo all'entità e alla qualità delle modifiche introdotte nel corso del dibattito parlamentare.

Rispetto al disegno di legge di stabilità originario, gli emendamenti hanno modificato solo marginalmente i saldi del triennio, ma in presenza di un aumento delle dimensioni della manovra lorda per circa 2,5 miliardi nel solo 2014, per poco meno di 2 miliardi nel 2015 e per 1,6 miliardi nel 2016.

In sintesi, l'intervento correttivo di Camera e Senato produce, nella prospettiva del triennio 2014-2016, maggiori entrate nette per circa 3 miliardi e maggiori spese nette per circa 2,7 miliardi.

Pur trattandosi di importi non irrilevanti e, per di più, di finanziamenti destinati ad una lista frammentata e non programmata di "esigenze", la questione appare di minore rilievo se confrontata con i risultati complessivi che emergono dagli aggregati della legge di stabilità.

Infatti, se si guarda al quadro della legge di bilancio, dopo l'approvazione della legge di stabilità, si può rilevare che, per il solo 2014, sono previsti maggiori impieghi lordi (aumenti di spesa e riduzioni fiscali) per poco meno di 15 miliardi, a fronte dei quali si riscontrano poco più di 12 miliardi di risorse a copertura (per due terzi determinate da maggiori entrate e per il resto da minori spese). L'effetto finale, come programmato nella Nota di aggiornamento del DEF di settembre, è di un peggioramento del saldo di contabilità nazionale (indebitamento netto) pari a circa 2,5 miliardi nel 2014.

Le maggiori spese derivanti dagli interventi già previsti in sede di disegno di legge di stabilità e da quelli introdotti nel corso del dibattito parlamentare assommano a poco meno di 9 miliardi, circa 5 dei quali attribuibili a maggiori spese correnti. Tra le modalità di copertura di questi maggiori oneri figurano interventi di riduzione della spesa pari a 4,3 miliardi, dei quali 3,4 miliardi relativi a minore spesa corrente.

Per il 2014, dunque, si evidenzia non soltanto una tendenza verso un ulteriore ampliamento del perimetro dell'intervento pubblico sull'economia, ma anche l'inversione nella dinamica della spesa, orientata nuovamente alla crescita.

Diverso è il quadro programmatico per il biennio 2015-2016, per il quale il contributo della legge di stabilità al contenimento del disavanzo tendenziale risulta, complessivamente, di quasi 11 miliardi, tre quarti dei quali affidati a riduzioni di spesa.

Nelle tavole che seguono le previsioni della legge di stabilità sono riordinate riclassificando le misure che comportano maggiori spese per dimensione quantitativa dell'intervento e per settore prevalente.

Gli effetti degli interventi sono misurati in termini di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, secondo le definizioni della contabilità nazionale.

L'esposizione dei dati distingue, inoltre, per ogni misura di intervento, gli effetti derivanti dall'originario impianto del disegno di legge – e, quindi, connessi alle scelte governative – e quelli da attribuire alle modifiche introdotte prima alla Camera e poi al Senato.

Il quadro che emerge propone, con ogni evidenza, motivi di perplessità sulla coerenza di tale impianto con le disposizioni della legge di contabilità (L. 196/2009), ma anche con gli obiettivi assegnati, sullo stesso arco temporale, all'operazione di "revisione della spesa".

Sotto il primo profilo, giova ricordare che la prassi consolidata attribuisce a Governo e Parlamento facoltà di modifiche del quadro a legislazione vigente che esorbitano largamente dai confini puntualmente definiti nella legge di contabilità, secondo la quale la legge di stabilità dovrebbe contenere solo quei finanziamenti di spese che, non compresi nel bilancio a legislazione vigente, rispondano a finalità di intervento pubblico di carattere generale (ad esempio, le risorse eventualmente necessarie per rinnovi dei contratti del pubblico impiego o quelle necessarie e coerenti con un ben definito programma di sostegno degli investimenti e



della crescita) o ad eventi straordinari - come le calamità naturali- che per definizione sfuggono ad ogni criterio di ordinata programmazione.

Di conseguenza - oltre a norme di delega, di carattere ordinamentale e organizzativo - non sarebbero ammissibili interventi di natura localistica o microsettoriali, per i quali le esigenze di sostegno pubblico e, prima ancora, la *ratio* che ne giustifichi la sussistenza dovrebbero essere sottoposte a ponderate verifiche in grado di valutare il grado di priorità o di urgenza delle misure proposte, in un bilanciamento con possibili impieghi alternativi.

Quanto alle connessioni con l'attività di *spending review*, appare singolare che, a fronte di un impegno complesso e quantitativamente rilevante per il reperimento di risparmi di spesa pubblica, la legge di stabilità per il 2014, che per l'anno in corso prevede una lievitazione della spesa, non abbia evidenziato alcuna correzione di rotta nella strategia di Governo e Parlamento, rispetto alla prassi consolidata; che anzi appare, se mai, aver prodotto un provvedimento ancora più frammentato e, quindi, meno rispondente ad un disegno organizzato della politica di bilancio.

In altri termini, la particolare collocazione che la *spending review* sembra avere nell'azione del Governo avrebbe suggerito di procedere a decisioni di spesa sulla base di un sostanziale azzeramento degli impegni futuri (al di là di quanto implicito nel quadro a legislazione vigente), per poter garantire una selezione degli oneri aggiuntivi mirata e non in contraddizione con gli indirizzi di revisione della spesa nei diversi settori.

Si è già ricordato come, analizzando il contenuto della legge di stabilità, emerga il carattere estremamente frazionato delle misure di intervento approvate. Una frammentazione non insolita ma, di certo, non minore di quella prevalente nelle "leggi finanziarie" degli ultimi anni e che è stata accentuata nel corso dell'*iter* parlamentare, per effetto degli emendamenti approvati.

Guardando ai soli interventi di aumento delle spese - pari nel complesso a 7,6 miliardi nel 2014, a 2,5 miliardi nel 2015 e a 2,2 miliardi nel 2016 - oltre 130 riguardano maggiore spesa corrente, per importi medi assai contenuti (circa 30 milioni), mentre circa 50 interventi sono di aumento delle spese in conto capitale, per un importo medio al di sotto di 70 milioni.

Dal raggruppamento delle maggiori spese per tipologie di intervento risulta come, nel 2014, la quota prevalente dei provvedimenti riguarda le infrastrutture e gli investimenti pubblici (quasi 3 miliardi), gli interventi sociali (1,5 miliardi), e le spese per il funzionamento delle Amministrazioni Pubbliche (poco più di un miliardo). Nel complesso, queste tre tipologie rappresentano quasi il 72 per cento della maggiore spesa lorda approvata nella legge di stabilità. Nella tavola sono evidenziati solo gli interventi di importo superiore a 50 milioni di euro che, peraltro, sono solo 30 su un totale di poco meno di 200 interventi, a conferma della dispersione dei finanziamenti approvati nel corso del dibattito parlamentare.

In proposito, si può sottolineare che, quanto al numero e sempre con riferimento al 2014, più del 60 per cento degli interventi di spesa risulta deciso durante l'*iter* parlamentare, per effetto di emendamenti approvati. Ma se si guarda alla dimensione dei provvedimenti, la gran parte risulta già prevista nel disegno di legge iniziale (ben 6,3 miliardi, pari a circa l'80 per cento delle maggiori spese approvate).

Non viene, infine, dissolta l'impressione di una manovra di bilancio non conforme alle disposizioni della normativa sulla contabilità pubblica, con implicazioni sulle quali più ampiamente si sofferma la Relazione, nella parte relativa agli aspetti ordinamentali della legge di stabilità.

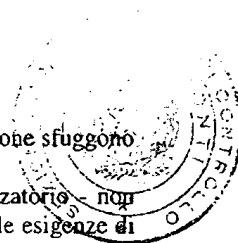



Tavola 3.A – La legge di stabilità: le maggiori spese per settori di intervento

(milioni di euro)



INTERVENTI	INDEBITAMENTO NETTO		
	2014	2015	2016
FONDI	229,0	296,2	134,2
Fondo compensazione contributi pluriennali	190,0		
Altri	39,0	296,2	134,2
SPESE DI FUNZIONAMENTO	1.028,2	235,4	149,5
Missioni di Pace	614,0		
Agenzie fiscali (entrate e dogane)	100,0		
Semestre di Presidenza UE	56,0	12,0	
Personale comparto sicurezza	51,0	-	-
Fondo efficienza servizi istituzionali	51,0	-	-
Altri	156,2	223,4	149,5
SANITA'	295,1	134,5	84,5
Mobilità sanitaria internazionale	121,0		
Indennizzo a favore soggetti danneggiati da trasfusione	50,0	50,0	
Policlinico gemelli	50,0	35,0	35,0
Altri	74,1	49,5	49,5
CALAMITA' NATURALI	137,6	14,8	2,5
AMBIENTE TURISMO E SPORT	50,0	60,0	105,0
INVESTIMENTI E INFRASTRUTTURE	2.924,0	920,2	904,7
Allentamento patto di stabilità enti locali	1.000,0		
Manutenzione straordinaria RFI annualità 2014 (contratto di servizio 2012-2014)*	500,0		
Esclusione vincolo patto di stabilità per pagamenti debiti pregressi enti locali	500,0		
ANAS manutenzione straordinaria anno 2014	335,0	150,0	
MOSE	151,0	100,0	71,0
Acquisto materiale rotabile ferro-gomma- vaporetti e ferry boat	135,0	100,0	100,0
Completamento pagamento opere ex AGENSUD	80,0	70,0	
ANAS Salerno - Reggio Calabria completamento asse autostradale	50,0	100,0	100,0
RFI Adeguamento tracciato e velocizzazione asse ferroviario adriatico	50,0	100,0	100,0
Altri	123,0	300,2	533,7
INTERVENTI SOCIALI	1.499,5	410,3	353,4
Cinque x mille	400,0		
Incremento fondo sociale per l'occupazione - ammortizzatori in deroga	360,0		
Art. 81, c. 29 DL 112/2008 - Fondo esigenze cittadini meno abbienti	290,0	40,0	40,0
Lavoratori salvaguardati dalla riforma pensionistica- modifica all'art. 1, c. 234 legge n. 228/2012	252,0	312,0	248,0
Lavori socialmente utili	126,0	-	-
Altri	71,5	58,3	65,4
ISTRUZIONE E CULTURA	331,0	67,4	65,9
Fondo per il finanziamento ordinario delle Università	150,0		
Scuole non statali	100,0		
Interventi per il diritto allo studio Universitario- Fondo integrativo statale	50,0	50,0	50,0
Altri	31,0	17,4	15,9
SETTORI PRODUTTIVI	1.102,5	386,0	367,8
Riallineamento valori impliciti partecipazioni - credito d'imposta	451,2	210,5	210,5
Autotrasportatori	330,0		
Autotrasporto - credito d'imposta	110,0		
Misure a sostegno dell'editoria	50,0	40,0	30,0
Altri	161,3	135,5	127,3
Totale maggiori spese	7.596,9	2.524,8	2.167,5

Fonte: elaborazioni su Allegato 3 legge di stabilità

Tavola 3.B – La legge di stabilità: le maggiori spese per settori di intervento

Milioni di euro

SETTORI	INDEBITAMENTO NETTO			Composizione %		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
INVESTIMENTI E INFRASTRUTTURE	2.924,0	920,2	904,7	38,5	36,4	41,7*
INTERVENTI SOCIALI	1.499,5	410,3	353,4	19,7	16,2	16,3
SPESE DI FUNZIONAMENTO	1.028,2	235,4	149,5	13,5	9,3	6,9
SETTORI PRODUTTIVI	1.102,5	386,0	367,8	14,5	15,3	17,0
ISTRUZIONE E CULTURA	331,0	67,4	65,9	4,4	2,7	3,0
SANITA'	295,1	134,5	84,5	3,9	5,3	3,9
FONDI	229,0	296,2	134,2	3,0	11,7	6,2
CALAMITA' NATURALI	137,6	14,8	2,5	1,8	0,6	0,1
AMBIENTE TURISMO E SPORT	50,0	60,0	105,0	0,7	2,4	4,8
	7.596,9	2.524,8	2.167,5	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su Allegato 3 legge di stabilità

Riquadro 4 - La manovra sulle entrate e i rischi sul gettito futuro

Sul versante delle entrate, la legge di stabilità dovrebbe produrre un prelievo aggiuntivo netto pari a poco più di 2 miliardi nel 2014 ed a circa 4,7 miliardi nel triennio 2014-2016.

Si tratta di un risultato finale che, a sua volta, discende da diffusi aumenti impositivi (oltre 28,5 miliardi nel triennio) non del tutto compensati da pur significative misure di sgravio (circa 24 miliardi). Si conferma, dunque, la portata restrittiva della leva fiscale, come pure la sua rilevanza nel perseguimento degli equilibri di finanza pubblica. Caratteristiche, queste, che risultano accentuate rispetto ai contenuti dell'originario disegno di legge, a causa di una dilatazione degli inasprimenti impositivi (5,2 miliardi nel triennio), più che doppia rispetto a nuove forme di riduzione del prelievo, intervenute nel corso dell'esame parlamentare. Un risultato che riflette i limiti e le incertezze che coinvolgono entrambi gli obiettivi assegnati alla politica fiscale: quello di essere improntata al rispetto dei vincoli di finanza pubblica e, contemporaneamente, al servizio delle esigenze di crescita dell'economia.

Un *trade-off* che si manifesta, ad esempio, nel caso di due misure - la riduzione delle agevolazioni fiscali e la revisione delle detrazioni d'imposta - che dovrebbero assicurare nel triennio 2014-16 oltre i due quinti (11,8 miliardi) delle maggiori entrate attese: la loro attuazione, funzionale al perseguimento degli equilibri di finanza pubblica, si concretizzerebbe in un aumento di prelievo che penalizzerebbe le istanze di ripresa del sistema economico.

Non è chiaro, poi, nonostante la priorità apparentemente affidata alla riduzione della pressione fiscale, quanta parte delle ingenti somme che si prevede di ottenere con la *spending review* potrà confluire nel fondo appositamente creato. Da un lato, infatti, gli spazi sono già ampiamente prenotati da altre priorità e le maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione saranno "al netto di quelle derivanti dall'attività di recupero fiscale svolta da regioni, province e comuni"; dall'altro, la priorità assegnata al "conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica" risulta troppo assorbente per lasciare significativi margini all'obiettivo della riduzione della pressione fiscale.

Tavola 4.A - I rischi sul gettito futuro: dai DL 2013 alla legge di stabilità per il 2014 (milioni di euro)

	2013	2014	2015	2016	2013-16	2017-20
Decreti legge 2013	3.029	- 330	- 205	18	2.511	-
- Dl 69: aumento accise carburanti da 1^ marzo a 31 dicembre 2014		75	-	-	75	-
- Dl 76: aumento acconti Irpef, Ires, Irap, sostitutiva interessi (temporanei o a regime)	865	- 445	- 209	-	211	-
- Dl 102 (e DM 30 11 2013): aumento 1,5 punti acconti Ires-Irap 2013-14 e accise da 1.1.2015 al 15.2.2016 in attuazione clausola salvaguardia maggior gettito Iva e definizione agevolata contenzioso	668		4	18	689	-
- Dl 133: enti creditizi assicurativi, per il 2013 aumento fino al 128,5% acconto Ires-Irap e addizionale 8,5 punti aliquota Ires - dal 2013 acconto 100% imp. sostitutiva risparmio amministrato	1.496	40	-	-	1.536	-
LEGGE DI STABILITA' 2014		3.085	- 152	- 1.291	1.642	- 13.721
- Rivalutazione dei beni d'impresa - imposta sostitutiva		304	304	304	911	- 659
- Riaffineamento valori impliciti partecipazioni		299	140	140	578	- 344
- Rideterminazione dei valori di acquisto delle partecipazioni non negoziate e dei terreni a destinazione agricola		200	100	100	400	- 250
- Svalutazione e perdite sui crediti ai fini IRES e IRAP - banche, assicurazioni e altri intermediari		2.224	- 635	- 1.720	131	- 12.170
- Deducibilità variazione riserva sinistri in 5 anni		58	- 60	- 114	116	- 692
- Incremento di 0,6 centesimi al litro delle accise sui carburanti per autorazione dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2018 (effetto netto)					-	395
p.m.		488	3.773	7.565	11.826	42.259
- Variazione aliquote di imposta e riduzioni della misura delle agevolazioni e delle detrazioni vigenti			3.000	7.000	10.000	40.000
- Revisione detrazioni d'imposta		488	773	565	1.826	2.259

Fonte: elaborazioni e stime Corte dei conti su dati e informazioni Relazioni tecniche ai provvedimenti



Ma le incertezze e i limiti che caratterizzano la manovra sulle entrate coinvolgono anche altri aspetti, che sembrano riflettere una scelta di garantire un volume di gettito funzionale alle immediate esigenze di copertura della spesa pubblica, senza ricorrere ad espliciti inasprimenti impositivi.

Un'esigenza soddisfatta con una serie di misure destinate ad alterare il profilo temporale del gettito tributario: sia anticipandolo rispetto alla formazione della relativa base imponibile, sia ipoteneandone origine e destinazione. Con il risultato di rendere di difficile lettura l'andamento della pressione tributaria e di dare corpo a una prospettiva di riduzione degli spazi a disposizione della politica fiscale.

Le tecniche impiegate sono diverse e riflettono percorsi già sperimentati in passato. La legge di stabilità per il 2014 accentua una tendenza che ha segnato la gestione della politica tributaria per tutto il 2013 e che testimonia la crescente rilevanza di un fenomeno che fra il 2013 e il 2016 dovrebbe movimentare un gettito complessivo (fra maggiori e minori entrate) superiore a 26 miliardi, proiettando ulteriori rilevanti effetti sul futuro (tavola 4.A).

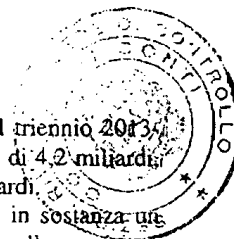
Le misure adottate possono essere ricondotte a tre distinte tipologie.

Gli acconti d'imposta identificano la tecnica più tradizionale per anticipare gettito futuro. Introdotti a metà degli anni '70 in misura relativamente contenuta (nel caso dell'Irpef, il 75 per cento dell'imposta dovuta nel periodo precedente) hanno toccato livelli elevatissimi ma con la decretazione d'urgenza che ha costellato l'intero 2013 (fino al 130 per cento nel caso dell'acconto Ires richiesto agli enti creditizi-assicurativi). Di fatto, l'aumento degli acconti d'imposta ha rappresentato lo strumento principale per assicurare la copertura di vuoti temporanei di gettito riconducibili a sgravi *una tantum*, come quelli relativi all'abolizione della prima e seconda rata dell'Imu sulla prima casa.

Ma, proprio tale impiego congiunturale è all'origine dello squilibrio temporale prodotto sul gettito: alle maggiori entrate assicurate nel breve periodo segue un vuoto di gettito. E' quanto si rileva dalla tavola: all'accelerazione del gettito determinato nel 2013 da un massiccio innalzamento degli acconti (oltre 3,7 miliardi) subentra nel triennio successivo, una volta ripristinate le precedenti misure, una caduta per oltre 2,8 miliardi.

Vi è, poi, la tipologia che la Corte ha avuto già modo di definire delle imposte ad "adesione volontaria". Si tratta di misure da cui dovrebbero scaturire oltre 1,6 miliardi di maggior gettito netto nel triennio 2014-16 a seguito dell'utilizzo da parte dei contribuenti di opportunità (come la rivalutazione agevolata dei beni d'impresa, il riallineamento dei valori delle partecipazioni o la svalutazione e le perdite su crediti) che, se nell'immediato assicurano all'Erario un maggior prelievo (sotto forma di imposta sostitutiva o di ampliamento di base imponibile), riservano invece per il futuro (oltre il triennio di previsione) vuoti significativi di gettito per effetto dell'evidenziazione di maggiori costi deducibili o di abbattimento di plusvalenze. Un'adesione, dunque, che si concretizza in un'anticipazione di gettito, rispetto alla dinamica naturale, a fronte di un'imposizione sostitutiva agevolata, sulla quale si realizza una convergenza di interessi: quelli dell'Erario, per l'accelerazione delle entrate, e quelli dei contribuenti, per il limitato onere nell'immediato a fronte di consistenti sconti futuri.

Non meno rilevante, infine, è la tipologia degli aumenti impositivi definiti ma differiti nel tempo, che si configurano come una sorta di ipoteca sul futuro assetto del prelievo. Si tratta degli aumenti delle accise che con le manovre 2013 prenotano maggiori entrate fino al 2016 (DL 102/2013) e, addirittura, fino al 2018 (legge di stabilità): circa 1,2 miliardi di gettito futuro per dare copertura a spese presenti. Un impiego non proprio in linea con un passato in cui le misure sui prodotti petroliferi rappresentavano il nucleo centrale di manovre destinate ad avere un immediato impatto congiunturale.



Nell'insieme, le tre tipologie di prelievo specificate dovrebbero assicurare nel triennio 2013-2016 un maggior gettito netto (saldo fra maggiori e minori entrate) dell'ordine di 4,2 miliardi, ma comportare uno sgravio nel triennio successivo (2017-2020) di quasi 14 miliardi.

La tendenza ad accelerare il gettito presente, anticipando quello futuro, pone in sostanza un problema di tenuta delle entrate a partire dai prossimi anni. Un problema che nelle previsioni incorporate nella legge di stabilità non emerge adeguatamente solo perché sul futuro andamento delle entrate tributarie dovrebbero influire sostanziosi aumenti impositivi riconducibili alla revisione degli oneri detraibili e delle agevolazioni fiscali: due misure accreditate di un maggior gettito strutturale pari, a regime, a circa 11,8 miliardi l'anno.

Tale prospettiva, tuttavia, soggiace ad un rilevante grado di incertezza.

Un intervento di razionalizzazione dell'intera materia delle agevolazioni fiscali è stato previsto più volte negli ultimi tre anni, ma non ha mai trovato concreta attuazione. A fronte di un'erosione di gettito misurata ufficialmente in oltre 250 miliardi, la previsione di tagli selettivi e quella di tagli lineari hanno lasciato il campo all'attivazione di "clausole di salvaguardia" (l'aumento dell'Iva), risolvendosi la riduzione delle agevolazioni in micro interventi (come quello che ha abbassato il tetto di detraibilità delle spese per assicurazioni vita/infortuni). A fronte dei 20 miliardi di recupero di gettito allocati nel bilancio 2011, l'operazione di razionalizzazione ha potuto sinora contare in "tagli" per poche decine di milioni di euro. Anche l'intervento meno impegnativo previsto dalla (revisione degli oneri detraibili, per circa 500 milioni entro il mese di gennaio legge di stabilità 2014) è rimasto quasi subito inattuato, sostituito da risorse da trarre dalla *spending review* e rinviato all'attuazione della delega per la riforma tributaria.

Riquadro 5 – Il DL 35/2013: il carattere aggiuntivo della spesa in conto capitale dei comuni

Le misure per lo smaltimento dei debiti pregressi di comuni e province avrebbero dovuto produrre ricadute positive sull'economia dal momento che i pagamenti in conto capitale autorizzati dal DL 35/13 erano previsti come aggiuntivi rispetto ad una spesa in conto capitale che nel 2012, per i comuni soggetti alle regole del Patto, si attestava a circa 10 miliardi.

Un primo monitoraggio dei pagamenti registrati nella banca-dati Siope al terzo trimestre dell'anno aveva tuttavia evidenziato una realtà piuttosto distante dalle previsioni, visto che l'accelerazione dei pagamenti concentrata esclusivamente nei tre mesi immediatamente successivi al decreto, non sembrava riuscire a compensare la flessione che - per l'intero periodo osservato - caratterizzava la spesa in conto capitale del 2013 rispetto all'anno precedente.

La verifica dei dati riferiti al IV trimestre dell'anno conferma le ipotesi fatte al mese di settembre; i pagamenti per spese di investimento a tutto il 2013 relativi ai comuni superiori a 5000 abitanti (soggetti alle regole del Patto nel biennio 2012-2013) rimangono sostanzialmente invariati rispetto all'anno precedente (8,4 miliardi) e l'effetto positivo della misura *una tantum* disposta dal Governo sembra essere limitato all'aver arginato un ulteriore crollo della spesa per investimenti. Una forte flessione, infatti, si registra proprio nei comuni di piccole dimensioni (-28 per cento), in grave difficoltà con l'ingresso nel Patto 2013, nonostante le misure agevolative concesse anche a loro (tavola 5.A)

Tavola 5.A - I pagamenti per spese in c/capitale dei comuni per area geografica

(in milioni)

	nord			centro			sud			isole		
	2012	2013	var%	2012	2013	var%	2012	2013	var%	2012	2013	var%
INVESTIMENTI	5.901,3	4.957,4	-16,0	2.813,1	2.369,7	-15,8	2.481,1	2.804,4	13,0	969,5	925,5	-4,5
ALTRE SPESE IN CONTO CAPITALE	771,2	707,5	-8,3	253,3	210,5	-16,9	201,7	226,7	12,4	58,6	65,6	11,9
PARTITE FINANZIARIE	725,8	785,4	8,2	41,7	42,8	2,6	75,6	32,6	-56,8	23,5	16,5	-29,7
TOTALE SPESE IN CONTO	7.398,5	6.450,3	-12,8	3.108,1	2.623,0	-15,6	2.758,4	3.063,7	11,1	1.051,7	1.007,7	-4,2

I pagamenti per spese in c/capitale dei comuni per dimensione demografica

	fino a 5000 ab.			> 5000 ab.			tutti i comuni		
	2012	2013	var%	2012	2013	var%	2012	2013	var%
INVESTIMENTI	3.831,1	2.739,9	-28,5	8.334,1	8.317,0	-0,2	12.165,2	11.056,9	-9,1
ALTRE SPESE IN CONTO CAPITALE	382,3	312,4	-18,3	902,5	898,0	-0,5	1.284,8	1.210,3	-5,8
PARTITE FINANZIARIE	99,4	68,1	-31,5	767,2	809,3	5,5	866,6	877,4	1,2
TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE	4.312,9	3.120,5	-27,6	10.003,8	10.024,2	0,2	14.316,7	13.144,7	-8,2

Fonte: Elaborazioni su dati SIOPE

Queste informazioni, seppure a livello aggregato, costituiscono un forte indizio che - ipotizzando un pieno utilizzo degli spazi finanziari ottenuti dagli Enti richiedenti in virtù del meccanismo sanzionatorio previsto dal comma 4 dell'art. 1 del decreto - si sia prodotto un effetto sostitutivo, più che aggiuntivo, della maggiore spesa autorizzata per il pagamento dei debiti pregressi, con la conseguenza che la misura finalizzata a favorire la ripresa degli investimenti negli Enti locali si è limitata ad una agevolazione rispetto agli stringenti obiettivi del Patto. Un allentamento molto consistente che nella sostanza ha annullato la manovra che il comparto avrebbe dovuto adottare per conseguire l'obiettivo di avanzo affidatogli, di poco superiore ai 3 miliardi.

Inoltre solo con le verifiche sui risultati del monitoraggio del Patto 2013, non ancora disponibili, si potrà capire se i più ampi margini prodotti dal provvedimento abbiano, in taluni casi, aperto la via a politiche espansive di spesa corrente.

Un *focus* sui comuni che hanno ricevuto spazi finanziari per un importo superiore a 10 milioni e che hanno già comunicato gli obiettivi del Patto 2013 (34 comuni di dimensione medio-grande; lo 0,65 per cento dei comuni richiedenti che complessivamente ha ottenuto il 27,6 per cento

degli spazi finanziari totali) consente di osservare che l'avanzo richiesto complessivamente a tali comuni in termini di obiettivo di Patto è incrementato, rispetto al 2012, di circa il 18 per cento. Una significativa maggiore stringenza del saldo (mediamente 10 milioni in più per ciascun comune ad eccezione di un solo grande ente che vede ridursi notevolmente il proprio obiettivo per motivi legati ai recuperi dei Patti di solidarietà) che comunque avrebbe consentito a parità di saldo corrente - un livello di spesa in conto capitale in linea con quella effettivamente erogata nel 2012 (circa 2 miliardi). L'ammontare dei pagamenti riferiti agli spazi concessi dal DL 35/2013, non rilevanti ai fini del Patto, pari a 1,06 miliardi, avrebbe elevato quindi il livello potenziale di spesa in conto capitale di tali enti ad oltre 3 miliardi (il 53,5 per cento in più del 2012). I dati sui pagamenti per spese di investimento a tutto il quarto trimestre dell'anno registrano, tuttavia, spese per complessivi 1,9 miliardi, circa l'1 per cento in meno dell'anno precedente (cui si potrebbe aggiungere una quota dei 263 milioni di spese effettuate ma ancora rimaste da regolarizzare) (Tavola 5.B).

Tavola 5.B - I pagamenti in c/capitale dei comuni che hanno ottenuto spazi finanziari per importi superiori a 10 milioni*

(in milioni)

2012	saldo obiettivo Patto	692
	entrate finali Patto	12.867
	spese correnti Patto (impegni)	10.027
	spese c/capitale Patto (pagamenti)	2.003
2013	saldo obiettivo Patto (al netto dei Patti di solidarietà)**	823
	livello potenziale di spese c/capitale compatibile con obiettivo Patto***	2.017
	totale spazi finanziari concessi dal DL 35	1.058
	<i>di cui:</i>	
	spazio finanziario per effettuare pagamenti debiti pregressi	717
	spazi finanziari per escludere pagamenti debiti pregressi	341
	livello massimo potenziale spese c/capitale comprensivo degli spazi finanziari concessi	3.075
dati Siope IV trimestre 2013	pagamenti c/capitale effettuati a tutto il mese di settembre	1.983
	pagamenti da regolarizzare	263

* Si tratta di 34 comuni, tutti con popolazione superiore a 30.000 abitanti

** Obiettivo calcolato con le percentuali previste per gli enti non virtuosi

*** Ad invarianza di saldo corrente rispetto al 2012

Una proroga delle misure a favore della spesa in conto capitale è prevista per il 2014 nella legge di stabilità. Con la stessa procedura introdotta dal DL 35/13 saranno scontati dai pagamenti rilevanti ai fini del Patto per gli enti territoriali 500 milioni, ripartiti in proporzione ai debiti ancora non estinti al 31.12.2012 (art. 1, c. 546); mentre un importo pari a 1 miliardo viene escluso dalla spesa in conto capitale sostenuta nel primo semestre dell'anno da comuni e province (art. 1, c. 535). In questo secondo caso la ripartizione dello spazio finanziario aggiuntivo è parametrata all'entità dell'obiettivo di Patto, pertanto gli Enti con obiettivi più impegnativi - connessi evidentemente ad una più elevata spesa corrente da sottoporre a

correzione — saranno quelli che beneficeranno di agevolazioni proporzionalmente più consistenti.

La sovrapposizione di interventi che, apparentemente finalizzati a favorire la ripresa degli investimenti locali, sono di fatto utilizzati come misure per mitigare il progressivo inasprimento del Patto, senza affrontare una profonda riforma della regola fiscale, non garantisce neppure che l'operazione dei pagamenti dei debiti pregressi rimanga effettivamente una misura *una tantum*.



PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 8,20



170480002350