

ambulatoriali. Viene poi prefigurata la definizione di un nuovo quadro di riferimento in materia di *governance* del settore farmaceutico.

Dal complesso delle misure riguardanti la spesa farmaceutica (commi da 2 a 11) sono attesi risparmi di spesa per 325 milioni nel 2012, che salgono a 747 nel biennio successivo.

Ciò è ottenuto attraverso un incremento dello sconto a carico della filiera del farmaco e da una riduzione del tetto previsto per la spesa, garantito, secondo la relazione tecnica, attraverso il meccanismo che prevede il rimborso nel caso fossero superati i nuovi limiti di spesa.

Due aspetti vanno tuttavia sottolineati. Il meccanismo del ripiano opera solo nel caso che lo sfondamento del tetto sia registrato a livello nazionale; eccessi di spesa che non comportano tale risultato complessivo rimangono a carico delle singole Regioni.

La previsione di un meccanismo di riparto nel caso del superamento dei limiti (il 25 per cento alle sole Regioni che hanno superato il tetto e il 75 per cento tra tutte le Regioni) costituisce una innovazione significativa che, se premia le Regioni virtuose, è destinata a peggiorare la condizione economica di quelle che non riescono a mantenere la spesa nei limiti previsti e in primo luogo quelle in piano di rientro.

Se si guarda ai saldi complessivi, limitati sono i rischi in ordine al conseguimento dei miglioramenti attesi: le Regioni sono, infatti, chiamate a coprire eventuali disavanzi sanitari tramite l'attivazione dei meccanismi automatici previsti dalla legislazione vigente. Ma non possono essere, tuttavia, sottovalutati la crescente difficoltà (proprio per le avverse condizioni economiche) per le Regioni stesse di recuperare attraverso maggiori entrate i mancati risparmi di spesa, nonché il rischio che detto meccanismo, se posto a garanzia di obiettivi troppo accelerati, possa compromettere percorsi di risanamento strutturali.

Di particolare rilievo le disposizioni che prevedono interventi in tema di acquisti di beni e servizi: si tratta delle riduzioni dei corrispettivi per appalti e forniture del 5 per cento e di una riduzione del tetto di spesa per dispositivi medici (la legge di stabilità per il 2013 ha ulteriormente accentuato la riduzione di spesa disponendo l'aumento dal 5 al 10 per cento del taglio dei corrispettivi e dei corrispondenti volumi d'acquisto di beni e servizi - con esclusione dei farmaci e dei dispositivi medici - ed una ulteriore riduzione del tetto previsto per i dispositivi medici). Ad esse si aggiungono quelle dirette al taglio





degli acquisti da erogatori privati che prevedono una riduzione rispetto al valore registrato a consuntivo nel 2011 dello 0,5 per cento nel 2012, dell'1 per cento nel 2013 e del 2 per cento nel 2014.

Come già osservato anche dai servizi bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, la realizzabilità di significativi risparmi, soprattutto nel breve periodo, dipende dalla possibilità di modifica dei detti contratti in essere, che eviti l'insorgere di contenziosi. A riprova della consistenza di tali timori i ricorsi di aziende fornitrici che hanno portato ad esempio il Tar del Lazio nel novembre scorso (ordinanze 04238, 04245 e 04247 del 23 novembre) a sospendere in via cautelativa i prezzi di riferimento di dispositivi medici calcolati dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici e utilizzati per la verifica di scostamenti superiori al 20 per cento e per la conseguente richiesta di riallineamento o disdetta del contratto di fornitura. Il rinvio al prossimo marzo nella valutazione nel merito e l'incertezza del quadro normativo è destinata ad incidere negativamente sulla realizzabilità di tali risparmi aggravando (per la sussistenza del vincolo di copertura) l'onere trasferito su altri fronti di spesa o sulle entrate.

Il miglioramento dei saldi è garantito da una riduzione del livello di finanziamento a cui contribuisce lo Stato di importo pari alla riduzione di spesa attesa dalle misure che mirano a riassorbire inefficienze e distorsioni nella gestione degli acquisti. La scelta di operare una riduzione "indistinta" del finanziamento del SSN, potrebbe, tuttavia, produrre effetti indesiderati. L'onere della riduzione verrebbe distribuito omogeneamente in base ai criteri di riparto del fabbisogno, facendo perdere di rilievo alle modalità di determinazione degli eccessi di spesa e penalizzando le realtà più virtuose.

Inoltre, come sottolineato dalla Corte in più occasioni, certamente è auspicabile accelerare il processo di riduzione dei disavanzi strutturali delle Regioni in Piano di rientro; ma è necessario che ciò avvenga nel rispetto di quanto previsto dagli stessi Piani. Va inoltre considerato che, con la riduzione dei costi oltre quanto previsto inizialmente e con il conseguente rientro dai disavanzi, si produrrebbero riduzioni della pressione fiscale aggiuntiva attivata nelle Regioni in squilibrio, certamente auspicabili in questo momento, ma non tali da realizzare un beneficio netto per i conti.

La seconda area di intervento del decreto riguarda il pubblico impiego, oggetto di trattazione in vari articoli. Essenzialmente è l'art. 2 a dettare le norme di fondo in materia di riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche del personale di alcune pubbliche amministrazioni, indicando livelli minimi, accompagnando la misura con la previsione di una ridefinizione degli assetti organizzativi delle amministrazioni interessate e disponendo le modalità di trattamento dei soprannumerari. In riferimento ai commi 1 e 2, di carattere generale, viene disposta la riduzione del 20 per cento della dirigenza e del 10 per cento del personale non dirigente. Sommando le riduzioni delle dotazioni organiche a partire dal decreto-legge n. 112 del 25 giugno 2008, si ha una riduzione del 36 per cento della dirigenza della 1° fascia, del 44,9 per cento della dirigenza della seconda fascia e del 34,3 per cento del personale non dirigenziale, secondo i dati forniti dal Governo. Sebbene la tecnica legislativa sia la medesima dei precedenti interventi, l'effetto del decreto in esame è che le misure per molte amministrazioni incidono sui posti coperti. Come di consueto, gli effetti in termini di saldo netto da finanziare verranno colti a consuntivo. In termini di contabilità nazionale le misure in discussione (compresa la limitazione del *turn-over* di corpi come i vigili del fuoco e la polizia) sono state quantificate - dalla predetta Nota di aggiornamento - in minori spese per 319 milioni nel 2013, 665 milioni nel 2014 e 730 milioni nel 2015, essenzialmente per la limitazione del *turn-over* per i due comparti appena citati e per gli effetti derivanti dal pensionamento anticipato di alcune categorie con contestuale riduzione di analogo valore a partire dal 2014 dei redditi da lavoro dipendente.

Si tratta, per espressa disposizione normativa, di manovre aggiuntive rispetto a quelle a legislazione vigente, comprensive anche delle riduzioni più specifiche degli organici delle forze armate (art. 2, comma 3), delle limitazioni al *turn-over* dei pubblici dipendenti e delle riduzioni del personale dei ministeri dell'istruzione e degli esteri (art. 14, per il quale comunque ragionevole sembra la riduzione stimata dalla relazione tecnica circa un abbassamento del tasso di cessazione per effetto della riforma pensionistica del 2011) nonché delle riduzioni delle dotazioni organiche afferenti al ministero dell'economia e delle finanze nonché alle agenzie fiscali (art. 23-*quinquies*).

Considerato dunque il carattere aggiuntivo del complesso delle misure sinteticamente riportato e pur in presenza dell'assicurazione da parte del Governo circa il fatto che tali riduzioni non intaccano il livello di operatività delle amministrazioni



✓



interessate, la Corte non può che ribadire, tra l'altro, che gli interventi di riduzione degli organici producono effetti positivi solo se correlati ad un disegno di riordino delle competenze e delle procedure. L'assetto organizzativo deve, peraltro, trovare a regime un dimensionamento stabile ed ottimale. Frequenti e reiterati interventi di revisione obbligano, viceversa, ad una defatigante opera di riordino degli uffici, di riagggregazione delle funzioni di trasferimento e riqualificazione del personale, con effetti negativi sulla funzionalità delle strutture e sulla qualità dei servizi erogati. Permangono infine le denunciate carenze nelle relazioni tecniche in materia, in considerazione del fatto che, nonostante i progressi che si sono avuti negli ultimi tempi, tuttavia, specialmente in riferimento agli enti diversi dalle amministrazioni centrali, esistono ancora sensibili margini di variabilità nella definizione della platea di soggetti interessata a questo tipo di manovre.

Al momento, risultano in fase di perfezionamento i decreti attuativi in riferimento ai ministeri, agli enti di ricerca, agli enti pubblici non economici, agli enti parco, oltre che all'INPS e all'ENAC, così come per quanto riguarda l'Arma dei carabinieri e le Capitanerie di porto. Sulla base di dati non ufficiali si tratterebbe di eccedenze assolute pari a 7.400 persone con incarico non dirigenziale, cui vanno sommate quelle che hanno tale incarico. Per quanto riguarda invece l'Arma dei carabinieri e le Capitanerie di porto, sarebbe prevista una gradualità entro il 2016 tale da garantire un risparmio di spesa di circa 12 milioni, a partire dagli anni 2015 e 2016.

La terza area di intervento del decreto riguarda il patrimonio pubblico. Numerose sono le disposizioni che se ne occupano (articoli 3, 23-bis e 23-ter), alcune tra l'altro rivenienti da un autonomo decreto-legge (n. 87), confluito poi nel decreto-legge n. 95 in esame. La normativa è volta sostanzialmente a ridurre il costo delle locazioni passive e a procedere alle dismissioni immobiliari dello Stato - anche attraverso la creazione di una società di gestione del risparmio che si può avvalere dello strumento dei fondi di investimento - nonché di partecipazioni societarie dello Stato, destinando il ricavo alla riduzione del debito.

A quest'ultimo riguardo viene attribuito alla Cassa Depositi e Prestiti Società per azioni (CDP S.p.A.) il diritto di opzione per l'acquisto delle partecipazioni azionarie detenute dallo Stato in Fintecna S.p.A. (100 per cento), Sace S.p.A. (100 per cento) e



Simest S.p.A. (76 per cento). I corrispettivi sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati al Fondo per l'ammortamento di titoli di Stato o destinati al pagamento dei debiti dello Stato, tramite assegnazione al Fondo speciale per reiscrizione dei residui perenti delle spese correnti e al Fondo speciale per la reiscrizione dei residui perenti in conto capitale, ovvero per incrementare gli importi stanziati per estinguere i crediti anche attraverso l'assegnazione dei titoli di Stato. Al riguardo, la Cassa depositi e prestiti ha esercitato il diritto di opzione per le tre società nella misura della totale partecipazione detenuta dallo Stato corrispondendo a quest'ultimo, salvo conguaglio successivo, 5,4 miliardi complessivi (3,7 per Sace, 1,5 per Fintecna e 109 milioni per Simest), destinati al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Successivamente, sono stati versati 2,5 miliardi circa a titolo di conguaglio per l'acquisto di Sace e Simest, da destinare, secondo dati non ancora ufficiali, per il 30 per cento al predetto fondo per l'ammortamento e per la restante parte per l'estinzione dei debiti.

L'operazione nel suo complesso è destinata dunque a ridurre l'incremento del debito del 2012 e a migliorare di conseguenza il rapporto debito/Pil. La stima più aggiornata colloca intorno a 8 miliardi circa l'entità di tale contributo. Le stime di maggiore entrata contenute nella relazione tecnica ammontavano a 9-10 miliardi (0,6 punti di Pil nella valutazione della Nota di aggiornamento citata) sulla base di preliminari valutazioni patrimoniali delle società indicate.

In linea generale si ricorda che la richiamata Nota di aggiornamento del settembre scorso, nel rivedere l'impostazione del DEF, cifrava in 1 punto percentuale circa di Pil all'anno l'ammontare dei proventi da valorizzazione e successiva dismissione del patrimonio dello Stato, mobiliare e non, il che avrebbe contribuito al previsto miglioramento del rapporto debito/Pil nel corso del triennio. Al riguardo, vanno considerati numerosi fattori che potrebbero condizionare il raggiungimento di tali obiettivi, dalla debolezza del mercato immobiliare alle difficoltà sia nel raggiungere la piena operatività da parte dei complessi meccanismi finanziari individuati sia nell'effettuazione delle operazioni preliminari legate al censimento e messa a reddito degli immobili pubblici oggetto degli interventi. Si ricorda che, secondo le prime stime offerte dalla predetta Nota di aggiornamento, il valore delle partecipazioni statali ammonterebbe a oltre 80 miliardi, mentre quello del patrimonio immobiliare pubblico

oscillerebbe tra 251 e 369 miliardi. Secondo dati più recenti, le stime delle amministrazioni immobiliari pubbliche sono state aggiornate ad un ordine di 340 miliardi.



Per gli aspetti generali di copertura, meritoriamente il provvedimento si fa carico del maggior impatto sui saldi di cassa e di contabilità nazionale da parte della normativa, che produce peraltro un maggior effetto riduttivo delle spese per il solo saldo di cassa in riferimento alla disposizione che impone il versamento in tesoreria delle disponibilità finanziarie delle scuole. In linea generale, uno sforzo auspicabile è quello di esplicitare meglio - nelle varie relazioni tecniche - i passaggi dalla contabilità finanziaria a quella economica, soprattutto nel caso di provvedimenti che concretizzano delle manovre, in quanto ciò contribuirebbe a rendere più ricostruibili, almeno in riferimento alle determinanti più recenti, gli andamenti dei “tendenziali”, sui quali calcolare poi gli angoli di correzione per realizzare gli obiettivi. Va tenuto presente al riguardo che con l’entrata in vigore della nuova Costituzione un tale esercizio dovrà subire un deciso miglioramento (sia pur tenendo presente l’andamento non sempre programmato e lineare del processo legislativo), proprio per avvicinare – anche a livello conoscitivo – la gestione della competenza finanziaria, nella quale rimangono peraltro espresse la legislazione finanziariamente rilevante e la stessa legge di bilancio, alla relativa rappresentazione in termini di competenza economica, il cui equilibrio è oggetto del vincolo costituzionale.

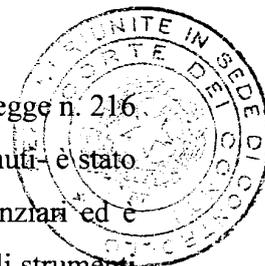
Va segnalato infine, sempre in tema di copertura finanziaria, la particolarità delle tecniche utilizzate dagli articoli da 23-*sexies* a 23-*undecies* del decreto in esame, in tema di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario e sottoscrizione da parte dello Stato di Nuovi Strumenti Finanziari della Banca Monte dei Paschi di Siena. Sulla base della norma, le modalità di individuazione degli oneri e della copertura di tale sottoscrizione verranno individuate con dPCM, comunicato alla Corte unitamente ai correlati decreti di variazione di bilancio, sulla base dell’ultimo periodo del comma 2 del predetto articolo 23-*undecies*. Su quest’ultimo punto la Corte si riserva di valutare gli aspetti ordinamentali connessi alle proprie attribuzioni.

Le modalità di copertura sono costituite dalla riduzione lineare delle spese dei ministeri (con alcune esclusioni), dalla riduzione di leggi di spesa, dall’utilizzo di contabilità speciali e di conti di tesoreria nonché dall’emissione di debito pubblico.

Va precisato che la legge di stabilità per il 2013 ha recepito il decreto-legge n. 216 del 2012, nel senso che - in seguito ai contatti europei nel frattempo intervenuti - è stato differito di tre mesi il termine di sottoscrizione dei Nuovi Strumenti Finanziari ed è stato autorizzato il Ministero dell'economia e delle finanze a sottoscrivere tali strumenti e le azioni ordinarie fino a concorrenza dell'importo degli interessi non corrisposti in forma monetaria nonché a ricorrere ad anticipazioni di Tesoreria per la sottoscrizione dei predetti strumenti qualora non sia possibile regolare l'intervento con le ordinarie procedure contabili.

Anzitutto, si nutrono perplessità circa la legittimità di un onere ad opera della legislazione primaria con rinvio della individuazione della copertura ad altra fonte, per di più, nella specie, di rango secondario, rimettendo la scelta senza l'indicazione di criteri univoci. Anche nel corso dell'esame parlamentare del decreto-legge n. 95 sono emerse alcune perplessità in ordine a tecniche di copertura riassumibili nella possibilità del Governo di decidere aspetti finanziari dell'intervento, tra l'altro con ricorso al debito pubblico, senza che risultino stimate le relative ricadute sulla spesa per interessi. La previsione dell'espressione di un parere sullo schema di dPCM, da parte delle commissioni parlamentari, solo in parte vale a superare i problemi che tale metodologia di intervento presenta.

Vale la pena di ricordare che, a fronte della norma di legge che, come riportato, prevedeva più possibilità di copertura, lo schema di dPCM inviato alle Camere per il parere il 13 dicembre scorso (e su cui si è pronunciata la Commissione bilancio della Camera dei Deputati) individua - attesa la dimensione dell'operazione - nella emissione di titoli di Stato a medio-lungo termine e nella quota aggiuntiva di una o più delle ordinarie emissioni di titoli di Stato a medio-lungo termine la soluzione di copertura, specificando che gli interessi derivanti dalla sottoscrizione dei Nuovi Strumenti Finanziari sono riassegnati al bilancio per essere destinati al pagamento degli interessi passivi da corrispondere sui titoli del debito pubblico emessi per finanziare l'operazione. Secondo la relazione tecnica, l'emissione di titoli di debito - che comunque sta all'interno degli obiettivi di debito - è bilanciata dall'assunzione di un'attività finanziaria "quasi *equity*" e gli effetti negativi si hanno sul fabbisogno e sul debito lordo, mentre sull'indebitamento netto vi sarebbero solo effetti positivi derivanti dall'eccedenza degli interessi attivi su quelli passivi, nel presupposto che in caso di



20

perdite che comportino l'impossibilità per la banca di pagare in forma monetaria gli interessi, essi sono corrisposti mediante azioni ordinarie di nuova emissione.

In merito, una prima osservazione concerne il fatto che, in quest'ultima ipotesi, la compensazione di interessi passivi pluriennali avverrebbe mediante l'acquisizione di azioni e quindi con una posta attiva in corrispondenza al titolo II del bilancio, di cui non risulta specificato tra l'altro il carattere *una tantum* o invece la periodicità avendo riguardo alla durata dell'onere per interessi, permanendo naturalmente le medesime condizioni.

In secondo luogo, ancora una volta la Corte deve ribadire che l'emissione di debito - benché con precedenti sempre in materia di salvataggi bancari - non può essere considerata una corretta forma di copertura a riguardo di leggi diverse da quella di bilancio.

In terzo luogo, va vista con perplessità la tecnica di anticipazione dello spazio di copertura negli obiettivi programmatici (in peggioramento), il che viene in qualche modo ad alterare il meccanismo di fondo delle modalità di assolvimento del relativo obbligo (per come si sono evolute negli ultimi decenni), che consistono - sia nel testo vigente della Costituzione sia in quello novellato (che andrà in vigore nel 2014) in riferimento all'obbligo di copertura - nel non peggiorare le previsioni tendenziali costruite sul criterio della legislazione vigente. Ciò a prescindere dalle modalità con cui viene reperita la singola copertura finanziaria.

Disposizioni di carattere contabile

Sotto il profilo ordinamentale per quanto attiene alla struttura della contabilità pubblica merita una segnalazione particolare l'art. 6, che in sintesi detta disposizioni in materia di obbligo di approntare un piano finanziario dei pagamenti (cd. "cronoprogramma"); variazioni compensative in termini di sola cassa; reiscrizione, con legge di bilancio, nella competenza dell'esercizio successivo a quello terminale delle autorizzazioni di spesa relative a spese pluriennali che hanno costituito economie di bilancio; rimodulazioni con legge di bilancio di autorizzazioni di spesa; reiscrizione di somme cadute in perenzione.



N

La complessa normativa ha trovato attuazione con due circolari della Ragioneria generale dello Stato (n. 27 del 5 settembre 2012 e n. 1 del 18 gennaio 2013), da cui si traggono utili approfondimenti.

Più in particolare, vengono dettate disposizioni in base in ordine anzitutto alla puntuale contabilizzazione degli investimenti fissi lordi sotto il profilo della contabilità nazionale (comma 5) nonché allo scopo di avviare una sperimentazione di tre anni in base alla quale il dirigente responsabile predispone un apposito piano finanziario pluriennale (con eccezione dei ruoli di spesa fissa) in relazione a ciascun impegno assunto sui capitoli di bilancio di propria pertinenza e conseguentemente ordina e paga le spese (cd. “cronoprogramma”) (comma 10 e seguenti).

Come specificato nella predetta circolare n. 1 in particolare, la tempestività nel disporre i pagamenti, cui la disposizione approvata dà un contributo in coerenza con le direttive provenienti in proposito dall'Unione europea, viene raggiunta attraverso la possibilità di graduare i pagamenti stessi, negli anni del bilancio pluriennale, in relazione alla loro effettiva scadenza, con un puntuale riferimento ai relativi atti presupposti, perfezionati e disponibili, quali, in via prioritaria, i provvedimenti di approvazione degli stati di avanzamento dei lavori e le fatture commerciali regolarmente emesse. Un tale tipo di programmazione consente dunque di programmare in anticipo i pagamenti da effettuare nel tempo e di predisporre, di conseguenza, le occorrenti risorse finanziarie in termini di cassa sui relativi capitoli, razionalizzandone l'utilizzo anche mediante ricorso alle variazioni compensative di cui al successivo comma 14. L'attività da svolgere da parte dei responsabili della spesa consisterà, quindi, in una valorizzazione della gestione del bilancio per cassa, per cui, fermo restando il limite massimo dei pagamenti costituito dalle autorizzazioni di cassa a legislazione vigente così come approvate per ciascun anno del bilancio pluriennale, il funzionario responsabile dovrà, entro il predetto limite, graduare il complesso dei pagamenti attribuendo ad essi delle priorità e pervenendo, in tal modo, alla redazione del "piano finanziario", che dovrà pertanto costituire a regime lo strumento gestionale di riferimento.

Funzionale a ciò è anche la disposizione che prevede l'autorizzazione a variazioni compensative di sola cassa tra i capitoli (comma 14), per far fronte ad eventuali indisponibilità di risorse sulle appostazioni di cassa della singola linea di spesa. In



particolare, come chiarisce la richiamata circolare n. 1, si consente al Ministero competente di disporre variazioni compensative, di sola cassa, indistintamente tra tutti i capitoli del proprio stato di previsione, con la predetta esclusione dei soli capitoli correlati a ruoli di spesa fissa. Tale flessibilità risulta direttamente strumentale rispetto alla predisposizione del richiamato piano finanziario dei pagamenti, da adottare a partire dal 2013. Attraverso la possibilità di compensazione, infatti, può essere preordinata, in tempo utile, la disponibilità di cassa occorrente per effettuare i pagamenti previsti dal piano finanziario. La misura potrà essere utilizzata ogniqualvolta si riscontrassero delle indisponibilità di risorse sulle appostazioni di cassa interessate. La richiamata circolare ritiene doverosamente di sottolineare una circostanza di grande rilievo e cioè che, accertata la compatibilità delle variazioni con gli obiettivi di finanza pubblica, esse possono essere disposte anche tra titoli di spesa, indifferentemente nei due sensi, quindi anche spostando risorse dal conto capitale alla parte corrente.

Negli intenti della norma c'è dunque, come conclude sul punto la circolare n. 27 richiamata, il fatto di garantire l'invarianza dei saldi di cassa di ciascuno stato di previsione e una più agevole programmazione dei pagamenti; essa ha lo scopo di temperare la tempestività dei pagamenti dei debiti commerciali contratti dall'Amministrazione con l'utilizzo razionale delle disponibilità di cassa autorizzate con il bilancio di previsione. La previsione di cassa diventa quindi uno strumento utile al fine di una efficiente e razionale gestione dei pagamenti e, quindi, di una effettiva e reale previsione dei pagamenti cui si dovrà far fronte nel corso dell'anno.

Un ulteriore elemento di flessibilità è dato dalla norma che, in ordine alle autorizzazioni di spese pluriennali, consente di riscrivere, con legge di bilancio, dopo l'anno terminale, gli stanziamenti annuali totalmente non impegnati alla chiusura dell'esercizio. Detta facoltà è concessa per i tre anni successivi a quello di prima iscrizione in bilancio della spesa (comma 15). Come illustrato dalla predetta circolare n. 27, la disposizione ha lo scopo di spostare in avanti nel tempo la possibilità di impegnare contabilmente gli stanziamenti di bilancio, avvicinando sostanzialmente tale adempimento alla effettiva scadenza giuridica dell'obbligazione di spesa. Ciò dovrebbe evitare l'assunzione giuridica di impegni, senza i richiesti presupposti giuridici, come è accaduto nel passato prevalentemente per scongiurare il verificarsi di non volute economie di bilancio che, di fatto, sottraggono risorse finanziarie alla realizzazione

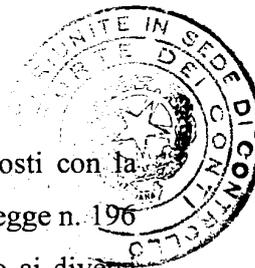


degli interventi. Si tratta dunque — chiarisce opportunamente la circolare — di una disposizione volta soprattutto ad evitare l'incontrollata formazione di residui passivi, sia impropri che propri — questi ultimi peraltro spesso destinati alla perenzione amministrativa al termine del periodo di conservazione in quanto non pagati —, conseguente alla necessità di mantenere in bilancio le risorse destinate alla realizzazione degli interventi. Con la norma si persegue altresì lo scopo, attraverso lo slittamento in avanti nel tempo delle risorse finanziarie, di avvicinare la fase dell'impegno contabile degli stanziamenti di bilancio alla fase del pagamento (sono escluse dall'applicazione della citata normativa le autorizzazioni di spesa a carattere permanente e i fondi da ripartire). Occorre altresì ricordare che delle suddette operazioni va data apposita evidenza nella nota integrativa al bilancio di previsione.

E' altresì previsto, sempre in via sperimentale, un ulteriore ampliamento della possibilità da parte delle Amministrazioni di proporre rimodulazioni in sede di predisposizione del disegno di legge di bilancio, introducendo una flessibilità "orizzontale" (comma 16). Relativamente agli stanziamenti di competenza riferiti alle autorizzazioni di spesa pluriennale (quindi non permanenti), con la legge di bilancio potranno essere avanzate proposte di rimodulazione degli stessi negli anni ricompresi nel bilancio pluriennale, fermo restando ovviamente il limite complessivo della spesa autorizzata.

Anche questo dovrebbe concorrere a consentire di adeguare — secondo quanto chiarito dalla circolare n. 27 - gli stanziamenti di competenza alle corrispondenti autorizzazioni di cassa determinate in relazione ai pagamenti programmati sulla base del citato cronoprogramma ed avvicinare, in tal modo, la fase dell'assunzione dell'impegno a quella della disposizione del pagamento (cioè la "competenza" alla "cassa"). Tale facoltà di rimodulare le autorizzazioni di spesa pluriennali, in via sperimentale, di fatto attribuisce alla legge di bilancio un contenuto sostanziale ed anticipa l'innovazione legislativa contabile riguardante il contenuto della legge di bilancio di cui all'apposita disciplina contenuta anzitutto nella nuova Carta costituzionale e poi nella citata legge "rinforzata", all'art.15 (il cui comma 3 risolve a regime il problema della trasparenza di tali rimodulazioni imponendo l'obbligo di una autonoma evidenza contabile nell'ambito della sezione a legislazione vigente della legge di bilancio). E' stato altresì chiarito, sempre dalla citata circolare, che, naturalmente, la misura coesiste con gli interventi di





rimodulazione di competenza e di cassa che continueranno ad essere disposti con la tabella E della legge di stabilità, ai sensi dell'art. 11, comma 3, lett. e), della legge n. 196 del 2009, restando peraltro le due procedure tra loro distinte avuto riguardo ai diversi strumenti che le pongono in essere.

Va infine segnalato il dispositivo (comma 13) in base al quale - in coerenza con il descritto compendio di norme in materia di previsione di un "cronoprogramma" - si consente la corretta imputazione all'esercizio finanziario di competenza economica delle spese dei Ministeri che hanno dato luogo a debiti non ancora estinti relativi a somministrazioni, forniture e appalti, mediante l'esatta individuazione della data di insorgenza degli stessi. Contestualmente si dispone, in particolare, che le richieste di reiscrizione in bilancio delle somme corrispondenti a residui passivi caduti in perenzione devono essere corredate dai titoli e dei documenti comprovanti il diritto acquisito dal creditore, consistenti prioritariamente nei vari provvedimenti di approvazione degli stati di avanzamento lavori e nelle fatture regolarmente emesse e non quindi suffragate, soltanto, dai relativi provvedimenti di impegno, come chiarisce la ripetuta circolare n. 27.

Si tratta di un complesso di innovazioni di particolare importanza, oggetto di ulteriori precisazioni nella legge di stabilità per il 2013 ed in ordine al quale possono essere svolte qui alcune prime riflessioni.

Anzitutto, nel ribadire che una tale normativa finisce con l'anticipare la innovazione legata alla funzione del bilancio quale legge sostanziale di cui all'art. 81 Cost. novellato e alla relativa legge attuativa (cd. legge "rinforzata" richiamata), va rilevato come acquistino un'importanza particolarmente pregnante i rilievi metodologici già esplicitati nelle considerazioni generali circa il fatto che con un decreto-legge - sia pur nel lodevole intento di avvicinare gli stanziamenti di competenza a quelli di cassa ai fini di una maggiore controllabilità del bilancio dello Stato - da un lato si avviino sperimentazioni in ordine a materie già oggetto di delega in corso di attuazione, tra l'altro con analoghi processi di sperimentazione in atto, e dall'altro si dia luogo ad un continuo succedersi, anche in corso d'anno, di variazioni degli assetti ordinamentali in materia di contabilità, il che non giova al funzionamento ordinato del sistema.

Sotto il primo versante, più in particolare, va infatti ricordato che la materia del potenziamento della cassa è già oggetto di una sperimentazione riguardante cinque

ministeri, in attuazione dell'art. 42 della legge n. 196 del 2009, e che il sistema delineato funzionerà se si sarà riusciti a pervenire ad una più corretta valutazione dei residui - problema affrontato anche dal complesso normativo in esame - e ad una regolazione della cassa che meglio si raccordi alle giacenze di tesoreria. Sotto questo secondo aspetto, il problema appare ben lontano dall'essere concretamente affrontato nonostante il ripetersi di norme di carattere ordinamentale che dispongono - sostanzialmente - il rifluire della tesoreria nel bilancio (da ultimi l'art. 51, comma 2, della legge n. 196 del 2009 e l'art. 15, comma 8, della richiamata legge "rinforzata") senza che ad esse sia stato dato un esito convintamente operativo: ciò in ragione talora della difficoltà di gestire con le norme contabili riferite al bilancio flussi che per loro natura presuppongono una particolare elasticità operativa (è il caso ad esempio dei "fondi rotativi"), talaltra della forte resistenza da parte delle amministrazioni interessate.

In linea generale, si evidenzia che tale disposizione si innesta coerentemente in un percorso di valorizzazione di un bilancio di cassa che ha ispirato il complesso di norme esaminato e che peraltro rappresenta un ulteriore passo nell'ambito di una tendenza consolidata da qualche anno, volta ad accentuare i caratteri di flessibilità della gestione del bilancio, così come parimenti positivo è l'intento di evitare che le linee di spesa per far fronte ai debiti commerciali risultino sprovviste di dotazioni di cassa. Ma ciò non può non far rilevare che la totale compensabilità tra tutti i capitoli delle dotazioni di cassa per rendere efficienti i vari "cronoprogrammi" (sia pure con l'esclusione della spesa fissa) induce necessariamente ad una riflessione per alcune profonde implicazioni anche di carattere ordinamentale.

Anzitutto, la mancata riproposizione del divieto di trasferire risorse dalla spesa in conto capitale alla spesa corrente non può non porre il problema dei presidi circa la relativa non dequalificazione, in un contesto nel quale le varie manovre di aggiustamento dei conti pubblici degli ultimi anni non hanno mancato di penalizzare la componente di spesa in conto capitale. Ma ancor più emerge un quadro di indebolita controllabilità al di fuori del circuito dell'amministrazione in ordine alle scelte che spostano le decisioni sugli stanziamenti di cassa tra i vari capitoli con il solo limite della alimentabilità e sostenibilità dei singoli "cronoprogrammi", che permangono peraltro atti interni dell'amministrazione medesima. La discrezionalità quasi totale a favore di quest'ultima, quale emerge dall'operare del complesso normativo in esame, finisce per



18

il rendere quanto meno incerta la portata finanziaria della legislazione in essere per l'aspetto tanto dell'onere che della relativa copertura, se in qualsiasi momento si possono spostare - per alimentare i vari "cronoprogrammi" - le dotazioni di cassa senza che se ne abbia contezza se non - probabilmente - con una minuziosa ricostruzione a consuntivo, ma comunque senza una quadro coerente ed esaustivo delle molte movimentazioni che si possono determinare e di cui potrebbero essere percepibili solo i risultati netti.

La questione va valutata anche sotto il profilo della sostenibilità non solo delle varie coperture, ma anche di tutti i meccanismi a presidio della tenuta delle stesse nel corso del tempo, a parità di onere, come le clausole di neutralità e le stesse clausole di salvaguardia, il che indebolisce la fase della decisione per come essa trova un suggello nella definizione della norma di legge. Evidenti pertanto sono le implicazioni sotto il profilo istituzionale, in quanto alla maggiore potenzialità operativa delle amministrazioni, anche e soprattutto in vista del lodevole intento di avere un maggiore controllo dei flussi di finanza pubblica, non sembra fare da *pendant* una accresciuta trasparenza e dunque un'accresciuta capacità di controllo da parte del Parlamento.

Leggi approvative di trattati internazionali

Tra le leggi pubblicate nel II quadrimestre 2012 sette hanno ad oggetto la ratifica e l'esecuzione di trattati internazionali; tra queste due sono dichiarate prive di effetti finanziari in quanto contenenti esclusivamente norme a carattere ordinamentale.

La prima delle leggi della tipologia da ultimo citata (n. 112 del 28 giugno 2012) riguarda l'approvazione di una convenzione in materia di contrasto alla corruzione e, in particolare, l'introduzione del principio della risarcibilità del danno derivante da fenomeni criminosi e di specifiche forme di tutela in favore dei soggetti che denunciano i relativi episodi. Si tratta infatti di istituti già previsti nella legislazione italiana.

Non derivano effetti finanziari immediati e diretti neanche dalla legge n. 114, che ratifica il trattato sulla Governance europea noto come *Fiscal Compact*. Per i riflessi istituzionali derivanti dalla citata normativa sull'ordinamento contabile italiano, si rinvia al contenuto delle audizioni presso le Commissioni bilancio riunite del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, relativamente al disegno di legge



costituzionale in materia di obbligo di pareggio di bilancio ed alla successiva legge rinforzata, avvenute rispettivamente il 26 ottobre 2011 ed il 4 dicembre 2012.

Tra i provvedimenti che prevedono effetti finanziari viene in particolare in rilievo la legge n. 116, con la quale viene approvato il trattato concernente il cosiddetto Meccanismo europeo di stabilità (MES).

Per l'attuazione delle relative finalità - che prevedono la sottoscrizione da parte di ciascuno stato membro, alle previste scadenze, di una quota di capitale da conferire al cosiddetto Fondo salva Stati (1,2 miliardi per l'Italia) - l'art. 3 autorizza l'emissione straordinaria di titoli di Stato in deroga al limite massimo stabilito con la legge di approvazione del bilancio per il 2012 e all'entità del ricorso al mercato indicata nella legge di stabilità per il medesimo anno.

Tale operazione ai fini dell'entità dello *stock* di debito viene considerata "sotto la linea" e non incide sul rispetto dei vincoli finanziari previsti a livello comunitario. In relazione a quanto sopra, la recente Nota di aggiornamento del DEF 2012 considera il livello del debito al lordo ed al netto del predetto intervento straordinario, analogamente a quanto previsto per gli interventi finanziari in favore della Grecia.

Suscita, viceversa, perplessità la copertura finanziaria dell'onere derivante dal pagamento degli interessi connessi con l'emissione dei titoli.

La relazione tecnica precisa che, a tal fine, potranno essere utilizzati gli eventuali probabili risparmi di spesa che si determineranno nell'ambito degli stanziamenti allo scopo previsti a legislazione vigente, nella considerazione che l'andamento favorevole dei tassi consentirebbe di prefigurare, a chiusura dell'esercizio 2012, una minor spesa in termini di cassa pari a circa 2 miliardi.

Al riguardo, la Corte non può che ribadire come la copertura indicata non trovi corrispondenza con quelle previste nell'art. 17 della legge di contabilità, che esclude forme di compensazione tra nuove o maggiori spese e presunte economie di gestione, accertabili, queste ultime, solo a consuntivo dell'esercizio e, comunque, non utilizzabili a fini di copertura.

Al di là dei risultati effettivamente conseguiti al termine dell'esercizio finanziario 2012, in termini di minor spesa per interessi sul debito, gli oneri recati dalla legge n. 116, si configurano comunque come pluriennali e costanti, con il rischio che risultati



eventualmente positivi di un determinato esercizio potrebbero non trovare adeguato consolidamento in quelli successivi, creando così problemi di copertura.

Perplessità ancora maggiori derivano dalla previsione contenuta al comma 3 del citato art. 3, in base alla quale, in caso di difficoltà a concludere positivamente e tempestivamente le procedure di emissione dei titoli, è autorizzato il ricorso ad anticipazioni di tesoreria, da regolarizzare entro il termine di novanta giorni dal pagamento.

Sia pur temporaneo, il ricorso alle disponibilità di tesoreria incide, infatti, sul fabbisogno di cassa con un onere da parametrare a quello necessario per eventuali emissioni di titoli a breve termine, aggiuntive rispetto a quelle previste a legislazione vigente.

La disposizione all'esame, anche se ovviamente attivabile solo in casi realmente eccezionali a scopo tuzioristico per garantire, comunque, l'adempimento dell'obbligo assunto, potrebbe, dunque, ripercuotersi negativamente sul calendario e sull'entità della emissione di titoli a breve scadenza e sui relativi oneri.

Le altre quattro leggi prevedono oneri di modesta entità connessi a: contributi dovuti per il funzionamento di organismi internazionali (legge n. 48); partecipazione ad attività comuni di ricerca in materia naturalistica ed ambientale (legge n. 50); minori entrate per esenzioni fiscali in favore di acquisti ed importazioni effettuati dal personale dipendente da un organizzazione internazionale con sede in Italia (legge n. 90); spese per missione all'estero di personale pubblico (legge n. 88).

I predetti oneri sono coperti attraverso l'utilizzo, per la corrispondente quota necessaria, delle risorse presenti nei fondi speciali di parte corrente e di conto capitale e sono tutti configurati come limiti di spesa.

Altre leggi di spesa

Leggi comportanti effetti finanziari

Gli oneri della partecipazione italiana alla missione internazionale di pace in Siria (oggetto della legge n. 99) risultano finanziati attraverso la riduzione dell'impegno (per un importo corrispondente alla nuova spesa quantificata) delle Forze armate italiane in Libano, in termini di uomini e mezzi impiegati. Trattandosi di spese omogenee e tenuto

