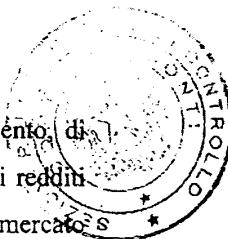




la Relazione tecnica - ai fini della costruzione dei saldi tendenziali. Ma ciò che mette maggiormente in evidenza è che l'effetto di una norma sui saldi di finanza pubblica deriva dall'entrata in vigore della legge e non dai conseguenti atti esecutivi, la cui emanazione deve configurarsi come un obbligo 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 consumo. 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 soprallungo 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.

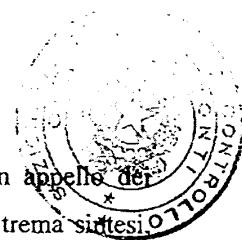
Ad indiretta conferma del carattere fortemente problematico delle maggiori entrate in questione (non solo dal punto di vista metodologico), è stata inserita nel decreto una norma (articolo 15, comma 4) in base alla quale, nelle more del monitoraggio di tali maggiori entrate (oltre che di quelle previste 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'aconto 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 ~~similitudine~~ 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 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 "imbalo" 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 perseguitamento 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 perseguitamento 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.

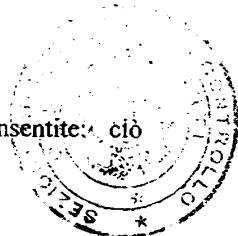
Per quanto concerne l'art. 2, si interviene, con i commi 1 e 3, sul decreto-legge cd. "spending review" (n. 95 del 2012) al fine di chiarire, in relazione agli effetti delle riduzioni delle dotazioni organiche, la portata di alcune disposizioni contenute nel precedente decreto. La modifica conferisce 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 soprannumerarietà, 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. Peraltra, 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, perseguitate 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, rilevo, 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 alcolici 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 movimenta 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-*quinqüies*, 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