

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.

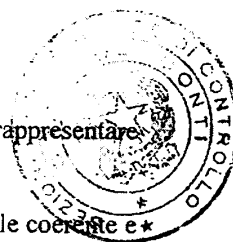
La discrasia tra le due normative emerge nel caso in esame, come in molti altri simili peraltro, in riferimento al fatto che l'onere, benché di sicuro crescente data la sua natura, viene regolato nella legge mediante l'indicazione di un tetto di spesa permanente a decorrere dal triennio iniziale. Le 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 precipui 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.



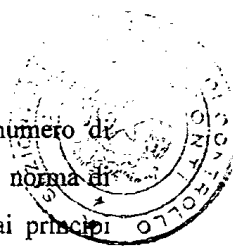
Legge 9 dicembre 2013, n. 135, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 ottobre 2013, n. 114, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative 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~~, per il 2013 per 1,6 miliardi, pari allo 0,1 per cento in rapporto al prodotto ~~interno 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 similare (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.

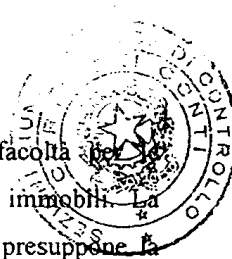
Viene in rilievo altresì il comma 5, che, in sintesi, inasprisce il vincolo di saldo degli enti locali per il 2013 ed anticipa, sempre al 2013, la sospensione dell'applicazione dei meccanismi di premialità per gli enti virtuosi. Per tali disposizioni sono stati sollevati, durante l'esame parlamentare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

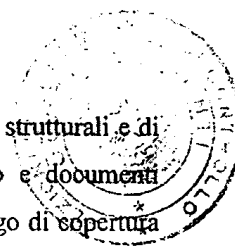
Dall'esperienza della sessione di bilancio per il 2014 emergono anzitutto tre profili.

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