



Si ripropone, peraltro, un fenomeno già segnalato in precedenti Relazioni quadrimestrali, ossia il fatto che si continui a non ritenere indispensabile una clausola di salvaguardia quando l'onere consista in minori entrate, dal momento che essa sarebbe inefficace in quanto ogni eventuale disallineamento tra oneri e coperture potrebbe essere verificato solo negli esercizi finanziari successivi al suo manifestarsi. Un tale orientamento, come già rilevato nel recente passato, deve essere oggetto di un'attenta valutazione: sarebbe opportuno, nella sede della nuova legge di contabilità, disciplinare meglio la fattispecie per prevedere invece l'obbligatorietà della clausola di salvaguardia anche nel caso in esame, dal momento che la *ratio* di tale istituto è quella di impedire effetti negativi derivanti dalla discrasia tra oneri e coperture, a prescindere dalla relativa natura e nulla ostando l'eventuale differenza tra esercizi dovuta all'operare dei meccanismi saldo-acconto.

Va segnalato, infine, che l'art. 3, comma 1, lettera b), comma 2-bis aggiuntivo, prevede una nuova gestione fuori bilancio nel momento in cui l'ordinamento contempla, invece, numerose norme in virtù delle quali il fenomeno dovrebbe essere ricondotto alla normale operatività del bilancio ordinario: si tratta, infatti, di una modalità di gestione delle risorse pubbliche che, seppur giustificata in astratto da esigenze di speditezza, non appare però improntata ai medesimi requisiti di trasparenza cui risponde l'ordinaria gestione di bilancio, fermo restando che, se quest'ultima non appare adeguata alle necessità di un'efficiente gestione della spesa, dovrebbe essere la nuova legge di contabilità (ovvero l'esercizio delle deleghe in essere) a dover risolvere il problema.

(Allegato B)

Legge 30 maggio 2014, n. 81, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, recante disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari

Si tratta di un provvedimento di portata limitata, inteso essenzialmente a prorogare di un anno il termine per la chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari. L'onere è stato quantificato dalla Relazione tecnica, aggiornata nel passaggio



parlamentare dalla prima alla seconda lettura. La copertura insiste su un fondo che è poi confluito nel Fondo sanitario nazionale e che non è stato ancora ripartito, con la conseguenza, sulla base della Relazione tecnica, che la copertura definitiva può essere assicurata mediante riduzione del Fondo sanitario: al riguardo, si rileva che solo l'esiguità dell'onere può ritenere soddisfacente tale soluzione di copertura.

Rimane, peraltro, non chiarita la sostenibilità delle clausole di neutralità riferite a due emendamenti approvati nel corso della prima lettura, i quali dispongono, per un verso (art. 1, comma 1-bis, lettera a)), l'organizzazione di corsi da parte delle Regioni per la formazione di operatori nella materia della progettazione ed organizzazione di percorsi terapeutico-riabilitativi e, per altro verso (art. 1, comma 2-bis), l'attivazione presso il Ministero della salute di un organismo di coordinamento per il superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari al fine di esercitare funzioni di monitoraggio e di coordinamento delle iniziative assunte per garantire il completamento del processo di superamento di tali ospedali.

Legge 5 giugno 2014, n. 87, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 aprile 2014, n. 58, recante misure urgenti per garantire il regolare svolgimento del servizio scolastico

Il provvedimento è inteso a rendere regolare lo svolgimento del servizio scolastico e consta di due articoli, di cui il primo reca disposizioni per il rinnovo del concorso per dirigente scolastico ed il secondo contempla disposizioni sull'affidamento dei servizi di pulizia negli istituti scolastici.

In prima lettura sono stati approvati numerosi emendamenti, per i quali, così come sul testo iniziale, il Governo ha fornito la prescritta documentazione.

Per quanto concerne in particolare l'art.1, che consente ai dirigenti scolastici in servizio di continuare a svolgere le funzioni dirigenziali in via transitoria, essendo stata annullata in sede giurisdizionale la procedura concorsuale per la quale essi erano stati

dichiarati vincitori, va ricordato che è stata dimostrata la sostenibilità dell'assunto del non peggioramento della spesa a legislazione vigente, anche in riferimento alla proroga fino al termine dell'anno scolastico, se quest'ultimo è già iniziato all'atto del completamento della nuova procedura concorsuale. Le altre modifiche, sempre in riferimento all'art. 1, non sembrano comportare problemi finanziari.

Idem per l'art. 2, alla cui versione originaria egualmente sono stati approvati emendamenti. È stato chiarito, anche dalla documentazione proposta, che l'effetto della normativa è di consentire l'acquisto dei servizi di pulizia, per le Regioni per le quali ancora non è disponibile la convenzione Consip, alle medesime condizioni di tale convenzione utilizzando il limite delle risorse a disposizione. Il Governo ha chiarito poi, durante l'esame parlamentare in riferimento agli interventi per il decoro degli edifici scolastici, che si tratta di utilizzare risorse già stanziate e ancora non utilizzate per l'edilizia scolastica sulla base di apposita delibera del CIPE.

Carlo Sestini
Carlo Sestini

Legge 23 giugno 2014, n. 89, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Deleghe al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria

Il provvedimento d'urgenza prevede misure di sviluppo di carattere fiscale e d'ulteriore intervento per il pagamento dei debiti pregressi delle pubbliche amministrazioni, unitamente alle relative coperture finanziarie. Sono previste norme anche in altre materie, come l'edilizia scolastica e la proroga di deleghe, quest'ultima inserita naturalmente nel disegno di legge di conversione. Il testo risulta correddato di Relazione tecnica in riferimento sia alla versione iniziale che al maxiemendamento approvato al termine dell'esame in prima lettura, confermato poi dalla seconda lettura.

Sulla base dei dati riassunti nella Relazione tecnica aggiornata, si registra un impatto negativo sul saldo netto da finanziare a seguito degli interventi finanziari

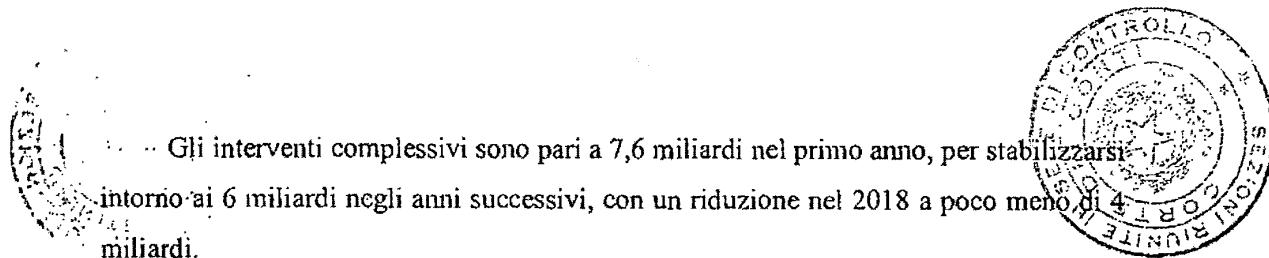


concentrati nel titolo III (pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni) in riferimento alle maggiori occorrenze relative a tale pagamento (art. 31-36), nonché ad altri interventi (come l'istituzione di un Fondo di riserva per le garanzie dello Stato, di cui all'art. 37, e la ristrutturazione del debito regionale, di cui all'art. 45). Tale impatto, pur rimanendo negativo, si riduce per quanto concerne il fabbisogno e si azzera per l'indebitamento netto, sulla base dei parametri che presiedono alla costruzione dei diversi saldi (anche per il diverso impatto delle singole norme) e in particolare di quello di contabilità nazionale, in relazione al quale, si rammenta, vengono tra l'altro escluse le operazioni di carattere finanziario.

Giuliano Romano

Si ricorda che il Documento di economia e finanza dell'aprile scorso riportava una quantificazione dell'impatto del provvedimento sulle singole principali variabili macroeconomiche (tavola III.8) partitamente in riferimento al tipo di intervento, dall'aumento delle detrazioni IRPEF sui redditi da lavoro dipendente (art. 1) alla riduzione dell'IRAP (art. 2), alla revisione sulla tassazione delle rendite finanziarie (art. 3 e 4) e, infine, alla cd. *“spending review”* (Titolo II, relativo ai risparmi e all'efficienza della spesa pubblica). La Nota di aggiornamento al predetto DEF fa presente al riguardo che, all'interno della revisione delle previsioni rispetto al DEF di aprile e a differenza degli altri fattori di revisione, la stima riferita al decreto in esame, per i suoi effetti sul quadro macroeconomico, “porterebbe a rivedere verso l'alto le stime di crescita”, pur precisando che il “provvedimento, pur pienamente operativo a partire dalla seconda metà del 2014, presenta un valore positivo soltanto nel 2015” e che, comunque, “la perdurante incertezza” ha “modificato i comportamenti di imprese e famiglie riducendone la propensione all'investimento e al consumo”.

Al netto delle descritte operazioni di carattere finanziario, sulla base della documentazione presentata dal Governo (varie Relazioni tecniche aggiornate e apposito Documento di sintesi pubblicato lo scorso settembre), sotto il profilo della contabilità nazionale il provvedimento essenzialmente prevede oneri composti quasi sempre (con l'esclusione del 2015) da maggiori spese (alla luce anche dei criteri di contabilizzazione utilizzati), di carattere quasi esclusivamente corrente.

Gli interventi complessivi sono pari a 7,6 miliardi nel primo anno, per stabilizzarsi intorno ai 6 miliardi negli anni successivi, con un riduzione nel 2018 a poco meno di 4 miliardi.

Le finalità principali perseguitate hanno riguardato la riduzione del cuneo fiscale nel 2014 (che assorbe quasi il 90 per cento delle risorse del primo anno), la parziale copertura della relativa proroga negli anni a venire e la riduzione dell'aliquota IRAP (le quali assorbono quasi tutte le risorse degli anni successivi), nonché il finanziamento dei maggiori interessi per le nuove emissioni di debito pubblico, l'edilizia scolastica e le micro-piccole imprese.

Le relative coperture finanziarie, con un saldo sostanzialmente nullo, provengono, quasi in tutti gli esercizi (con l'eccezione del 2015), da maggiori entrate più che da riduzioni di spese, queste ultime quasi esclusivamente concentrate sul lato corrente. Nel 2018 il peso delle maggiori entrate sulle coperture è assolutamente preponderante (86%).

Le fonti principali di compensazione riguardano, sotto il profilo delle entrate, il gettito dell'imposta sostitutiva riferita alle quote della Banca d'Italia (2014), la contabilizzazione dei provventi derivanti dalla lotta all'evasione, la riduzione delle agevolazioni nell'agricoltura, il maggior gettito derivante dall'innalzamento delle aliquote sulle rendite finanziarie, l'anticipo d'imposta sostitutiva per la rivalutazione dei beni d'impresa (per il 2014, con effetti negativi naturalmente negli anni successivi) e, infine, la maggior IVA per pagamento dei debiti plessi delle pubbliche amministrazioni.

Sotto il profilo delle coperture consistenti in minori spese (correnti), si annoverano *in primis* i risparmi derivanti dalla razionalizzazione della spesa pubblica e segnatamente nel comparto dei consumi intermedi, come risultato di varie disposizioni, tra cui la rinegoziazione dei contratti di fornitura, l'ampliamento del ricorso a strumenti centralizzati degli acquisti rafforzando le centrali di committenza e l'implementazione di strumenti di controllo. Un ulteriore contributo proviene dalla riorganizzazione dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio nonché dalla riduzione dei programmi di spesa relativi agli investimenti pluriennali per la difesa nazionale. Vengono altresì

considerati i risparmi connessi alla revisione dei tassi per la remunerazione dei conti di tesoreria e alla riduzione delle provvigioni di collocamento dei titoli di Stato, nonché al finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo e alla razionalizzazione anche delle società a totale partecipazione ovvero controllo (direttamente o indirettamente) da parte dello Stato.

Giuliano Brusca

Le singole misure più rilevanti dal punto di vista dell'effetto oneroso o di copertura forniscono l'occasione per alcune considerazioni che attengono ai profili della presente Relazione, tenuto al riguardo conto, in linea generale, che - come conferma costantemente la stessa giurisprudenza costituzionale - il principio di base in materia richiede che oneri e coperture debbono essere previsti *ex ante* e presentare, il più possibile ragionevolmente, lo stesso grado di certezza. Si può assumere che tali principi, espressi in riferimento al precedente comma quarto dell'art. 81 Cost., si possono ritenere confermati in riferimento al nuovo terzo comma del medesimo articolo, che ha riprodotto l'obbligo di copertura finanziaria in riferimento alle leggi.

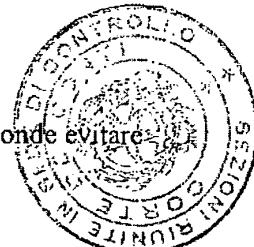
Da questo punto di vista va ricordato anzitutto che il testo non presenta clausole di salvaguardia (se non per quanto concerne l'effetto indiretto in termini di maggiori entrate IVA, quantificato in 650 milioni dall'art. 50, comma 11). Una tale scelta del Governo ha trovato giustificazione, sulla base delle dichiarazioni da esso rese in Parlamento, "anche in considerazione della necessità che i decreti attuativi provvedano garantendo l'equilibrio finanziario di ciascuna specifica azione". Si tratta di un'affermazione che va valutata alla luce del fatto che è nella sede legislativa che vanno definiti gli aspetti finanziari delle norme; si ricorda comunque la tendenza - già segnalata nel recente passato nonché nella presente Relazione - volta sempre di più a trasferire alle fasi dell'attuazione e della gestione la calibratura di un rapporto più preciso tra oneri e coperture. Anche i relativi aspetti in termini di evoluzione dei rapporti tra i poteri dello Stato sono stati segnalati nel recente passato.

Inoltre, come riconosciuto già nella stessa sede parlamentare e pur alla luce dell'abbondante documentazione fornita dal Governo, un ulteriore profilo metodologico che il provvedimento pone, con implicazioni anche ai fini della futura legge di contabilità, riguarda l'esigenza che, anche in base al riferimento ai saldi strutturali di cui al nuovo quadro costituzionale, siano chiare, per singola legge, le partite che subiscono





una diversa valutazione nel passaggio dai saldi nominali a quelli strutturali, onde evitare il pericolo che sui secondi si registrino solo gli effetti degli oneri.



In linea generale, non va dimenticato che l'avvenuta esplicitazione in Costituzione di obiettivi in termini di saldi finisce con il determinare un collegamento anche formale tra gli effetti finanziari della legislazione ordinaria e gli obiettivi di politica "fiscale", ora suggellati nella nuova Costituzione (articoli 81 e 97), risolvendo in tal modo - si può assumere - l'antica dialettica interpretativa tra una visione "procedurale" e una versione "sostanzialista" dell'obbligo di copertura finanziaria.

Va aggiunto peraltro che ulteriore circostanza di fondamentale importanza in materia è costituita dal fatto che i saldi di bilancio fissati come obiettivi in Costituzione - e che pertanto costituiscono anche parametri di legittimità ai fini della stessa giurisprudenza costituzionale - si riferiscono alla versione "strutturale", sulla base della definizione che lo stesso secondo nuovo comma dell'art. 81 Cost. provvede a fornire e quale risulta peraltro dalla normativa comunitaria di supporto.

Questa seconda circostanza - l'avvenuta assunzione cioè a parametro costituzionale di saldi di bilancio nella versione "strutturale" - consente di ritenere altamente opportuno, dunque, se non necessario, che in futuro sia sempre possibile ricostruire - per tutte le leggi e non solo per quelle più rilevanti sul piano quantitativo - l'impatto complessivo della singola disposizione non solo su tutti i saldi nominali (la cui assoluta rilevanza permane, peraltro, in tutta la propria evidenza, anche in quanto essi debbono continuare ad essere parametrati ai vincoli derivanti dalla normativa comunitaria), ma anche sul saldo strutturale. Lo stesso citato Documento del Ministero dell'economia e delle finanze del settembre scorso ed avente ad oggetto l'esplicitazione degli effetti finanziari del decreto in esame non ne rappresenta l'impatto se non sui saldi nominali.

Clerici
D'Adda

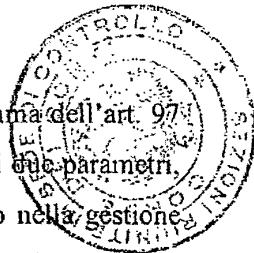
Un ulteriore elemento di riflessione, messo peraltro in luce nel corso del dibattito in Parlamento e che impone considerazioni di carattere metodologico anche di natura prospettica, è riferito alle conseguenze dell'incertezza (in alcuni casi) circa le modalità di contabilizzazione di alcune partite ai fini della contabilità nazionale e comunque delle diffidenze da questo punto di vista rispetto alle analoghe valutazioni riferite ai saldi di



competenza finanziaria. E' il caso, ad esempio - come era stato già preannunciato nella precedente Relazione quadrimestrale riferita al periodo gennaio-aprile 2014 - dello stesso art. 1 del decreto-legge, già citato, concernente la riduzione del cuneo fiscale sui lavoratori dipendenti ed assimilati, a proposito del quale la Relazione tecnica aveva fatto presente che, ai fini della costruzione dell'impatto sull'indebitamento netto, trattandosi di una fattispecie particolare, la classificazione definitiva verrà stabilità dall'Istat sulla base delle regole del SEC 2010, non potendosi "escludere", però, "che una parte degli sgravi possa essere contabilizzata dal lato della spesa (trasferimenti alle famiglie) alla stregua di altri crediti d'imposta". La circostanza è stata peraltro confermata dal Governo nel corso della medesima discussione parlamentare, ancorché limitatamente alla parte d'intervento riguardante il beneficio ai soggetti parzialmente incapienti, laddove è stato sottolineato come tale evenienza sia da considerarsi "molto opinabile", ritenendosi "necessario che Eurostat utilizzi un parametro di valutazione più realistico, classificando l'agevolazione fiscale come minor gettito" (tra l'altro, nel ricalcolo da parte dell'ISTAT del 9 settembre scorso del PIL per l'anno 2011 sulla base delle nuove regole europee - SEC 2010 – e delle innovazioni introdotte, sono contenute indicazioni in tal senso, così come nel già richiamato documento del Ministero dell'economia e delle Finanze che riepiloga gli effetti del decreto-legge in discussione).

La questione della contabilizzazione rileva - ai fini del profilo della Relazione quadrimestrale – tenuto conto della valenza, con il nuovo quadro costituzionale, così come interpretato dalla legge cd. "rinforzata" n. 243 del 2012, del parametro previsto dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, art. 5, comma 1, lettera e), relativo all'“introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica”.

La norma appare di rilievo in quanto tale non solo da assegnare un'evidenza autonoma ed un suggerito formale alla cd. "regola sulla spesa" (art. 5 della legge cd. "rinforzata" n. 243 del 2012), derivante anch'essa dalla normativa comunitaria di riferimento, ma anche da esplicitarne il carattere strumentale rispetto ai due obiettivi di merito che trovano ora formalizzazione nel nuovo quadro costituzionale, relativi tanto agli equilibri di bilancio quanto alla sostenibilità del debito delle pubbliche



amministrazioni, secondo quanto esplicitamente previsto dal primo comma dell'art. 97 della Costituzione. Non sembra inutile aggiungere che la funzione di tali due parametri, oltre ad essere quella di individuare ed assegnare due vincoli di merito nella gestione della politica "fiscale" nel nostro Paese, è anche quella di rappresentare due criteri di valutazione della legittimità delle varie norme che danno corpo alla politica finanziaria perseguita.

Sempre circa la cd. "regola della spesa" appare opportuno ricordare, *ad adiuvandum*, che l'art. 5, citato, della citata legge cd. "rinforzata", oltre a disciplinare espressamente ed in dettaglio la materia, dispone, al comma 3, l'obbligo di correzione al superamento di detto limite, se tale da non assicurare il conseguimento degli obiettivi programmatici. Tutto ciò dal punto di vista della gestione della politica "fiscale".

Tenuto conto, dunque, dei profili di natura giuridica (in termini di legittimità, quindi) connessi in generale alla valenza di tutti i vincoli, i limiti e i parametri previsti ora ai vari livelli sia della stessa Costituzione, sia della richiamata legge costituzionale, sia, ancora, della citata legge cd. "rinforzata", va messa in luce tutta la particolare complessità e delicatezza di un'esatta soluzione dei profili di contabilizzazione delle varie partite e delle conseguenze degli aspetti strutturali con cui vengono valutati gli impatti di una singola norma sui vari saldi di finanza pubblica: in alcuni casi infatti, come dimostra la regola in discussione sul limite della spesa, da un punto di vista giuridico appare difficile sfuggire alle conseguenze dell'eventuale suo superamento ai fini dei giudizi di legittimità, oltre che circa la necessità di attivare o meno politiche di recupero, come prevede l'ordinamento.

Il tutto è reso più complesso dal fatto che una norma può - per meri problemi classificatori - produrre impatti differenziati sui vari aggregati dei saldi di finanza pubblica, sicché in generale si potrebbe determinare una situazione in cui, ad esempio, la regola della spesa risulta disapplicata ai fini di un saldo ed il contrario ai fini di un altro saldo. Va al riguardo ricordato comunque, che tutti i riferimenti della nuova normativa al triplice livello menzionato (costituzionale, legge costituzionale e legge cd. "rinforzata") vanno intesi in termini di saldi di contabilità nazionale; va valutata dunque la modifica di contabilizzazione della disposizione di cui all'art. 1 del decreto in

Roma
C. Musci



discussione rispetto ai limiti della spesa delle pubbliche amministrazioni fissati nei documenti programmatici.

La riflessione più di fondo richiamata anche dalle vicende ora evocate riguarda la necessità che il sistema si doti di un accresciuto strumentario anzitutto concettuale, per cogliere le interrelazioni tra i fenomeni economico-finanziari e le relative ricadute sul piano giuridico, tenuto conto che la legislazione ordinamentale varata a partire dal 2012 suggerisce obiettivi e vincoli la cui violazione finisce con l'avere risvolti sul piano non solo della coerenza della politica "fiscale", ma anche in termini di stretta legittimità.

Tra l'altro, dalle richiamate affermazioni del Governo in Parlamento sul medesimo tema della regola della spesa connessa alle diverse contabilizzazioni delle varie partite si evince un'ulteriore indicazione sul piano della tecnica contabile: il fatto, cioè, che il bilancio non sia stato ancora suddiviso tra gli obiettivi di entrata e di spesa, ma che "siamo ormai prossimi all'applicazione di tale principio", il che renderebbe più facilmente comprensibile il rispetto della regola. Dipenderà dunque dalla struttura dei documenti di cui alla sessione di bilancio 2015 verificare se e in quale misura tale ultima indicazione avrà trovato seguito.

Per quanto riguarda gli aspetti più precipui riferiti alla quantificazione degli oneri e alla copertura finanziaria concernenti singole norme, forniscono in particolare l'opportunità di considerazioni gli articoli 3 e 4 (disposizioni in materia di redditi di natura finanziaria), 7 (destinazione dei proventi della lotta all'evasione fiscale), 8 (trasparenza e razionalizzazione della spesa per beni e servizi), 16 (riorganizzazione dei ministeri), 22 (riduzione delle spese fiscali) e 50 (disposizioni finanziarie).

In riferimento agli articoli 3 e 4, concernenti la maggiore tassazione sui redditi da capitale, il cui maggior gettito entra nella composizione delle coperture degli oneri, il Governo, nell'ammettere l'aleatorietà delle valutazioni concernenti in generale il comportamento dei risparmiatori, ha giudicato tuttavia improbabile un ventilato "effetto-sostituzione" "tenuto conto della differenza di rendimento, sempre più destinata ad accentuarsi, tra le azioni e le obbligazioni, da un lato, e i titoli di Stato dall'altro, questi ultimi divenuti meno appetibili in seguito al costante, progressivo calo dello spread". Il che appare un'ipotesi ragionevole, almeno *ex ante*, anche se va pur sempre

considerato che il notevole gettito previsto, nella fattispecie, a copertura anche per gli anni successivi al primo, probabilmente avrebbe consigliato di valutare l'opportunità dell'inserimento di una qualche clausola di salvaguardia.

Per quanto concerne poi il comma 11 dell'art. 4, che fissa l'obbligo del versamento dell'intero importo nel 2014 (invece che in tre annualità) dell'imposta sostitutiva sulla rivalutazione dei beni aziendali, avrebbe meritato probabilmente maggior approfondimento la tesi sostenuta dal Governo (a conferma della costanza dell'importo stimato nonostante la modifica dei tempi di versamento), secondo la quale si è "ritenuto che la mera variazione della tempistica...di per sé non fosse motivo sufficiente, nella gran parte dei casi, a modificare in senso riduttivo o addirittura a cancellare completamente un piano aziendale volto a adeguare in bilancio il valore di assets aziendali sfruttando una finestra di opportunità fornita dal Fisco...".

In merito all'art. 7, in virtù del quale il provvedimento inserisce nel quadro delle coperture una componente strutturale di maggiori entrate (pari a 300 milioni annui dal 2014) derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale, il Governo ha confermato l'avvenuta acquisizione dell'importo (alla data di emanazione del decreto-legge) calcolata a suo tempo "prudenzialmente" tra le varie ipotesi: la Nota di aggiornamento dà conto del fatto che, nell'ambito della riformulazione delle previsioni in tema di incassi derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale, è stata introdotta una variazione di bilancio con atto amministrativo per l'importo di 300 milioni, a seguito dell'attuazione della norma in esame.

Si ricorda in merito che, pur potendosi ritenere plausibile il percorso valutativo seguito, nonostante che la stima delle maggiori entrate - e ancor più della relativa componente strutturale - presenti elementi di certezza relativa, proprio per questi motivi la legge di contabilità si esprime in senso contrario (art. 17 della legge n. 196 del 2009) nei confronti della possibilità di utilizzare a copertura maggiori entrate a legislazione vigente, vietandola sia esplicitamente (comma 1-bis) sia implicitamente nel momento in cui si ancorano le nuove o maggiori entrate, ai fini della copertura di oneri, a modificazioni legislative intervenute in tal senso (comma 1, lettera c)).



Bonati

Melchiorre



L'art. 8 va parimenti segnalato per gli aspetti qui di rilievo. Anzitutto, va menzionato il comma 4, che fornisce 2,1 miliardi (dal 2014) a copertura degli oneri conseguenza della riduzione dei beni e servizi. Il Governo ha chiarito che l'attendibilità e la plausibilità della misura, per le amministrazioni centrali dello Stato, si evince dal criterio seguito nella ripartizione del taglio degli stanziamenti di ciascuna amministrazione, in maniera inversamente proporzionale, cioè, alla quota di ricorso attuale alle convenzioni Consip, nonché sulla base di altri fattori, come, ad esempio, "l'incidenza dei contratti in scadenza o in situazione non regolare in ciascuna amministrazione", sicché l'"effettivo margine di efficientamento" potrà "puntualmente essere valutato in un apposito dPCM per la definizione delle riduzioni di spesa per ciascuna amministrazione interessata".

Tenuto conto dell'entità dell'apporto di risorse e pur considerando che si procede, in base all'art. 50, comma 1, all'accantonamento e alla dichiarazione d'indisponibilità di somme pari a 200 milioni per il 2014 e a 300 milioni a decorrere dal 2015, ciò nondimeno va rilevato che su tale modalità di copertura la Corte si è pronunciata in precedenti Relazioni quadrimestrali sottolineando la delicatezza del giudizio di piena sostenibilità, a proposito della riduzione degli stanziamenti della categoria per consumi intermedi. Tale giudizio è legato tra l'altro a motivi che attengono alla funzionalità delle amministrazioni dopo ripetuti interventi in tal senso e al pericolo di effetti di "rimbalzo" negli anni successivi, non disgiunti dal rischio per cui possono così crearsi i presupposti per il prodursi in futuro di nuovo debito sommerso (anche se, proprio a tale ultimo riguardo, l'art. 50, comma 2, di copertura finanziaria, finalizza la possibilità di apportare variazioni compensative allo scopo di "evitare la formazione di debiti fuori bilancio", oltre che favorire la razionalizzazione della spesa, secondo quanto confermato dallo stesso Governo).

In merito, la Nota di aggiornamento al DEF 2014 dà conto del fatto che "è proseguito il processo di revisione ed efficientamento della spesa pubblica", anche tenendo conto di altri provvedimenti (tra cui, citato, il decreto-legge n. 90, al cui commento si fa qui rinvio).

Si tratta comunque, complessivamente, di una modalità di copertura che merita un più che attento monitoraggio sugli effettivi impatti sui tre saldi, come la Corte ha rilevato più volte nel recente passato.



Sempre l'art. 8 richiede poi una considerazione in riferimento al comma 8, lettera a), che concede la facoltà alle amministrazioni pubbliche di ridurre gli impatti dei contratti in essere. Al riguardo, il Governo ha fatto presente che gli effetti di risparmio annessi alle misure sembrerebbero prescindere da "possibili meccanismi di contenzioso da cui possano derivare nuovi o maggiori oneri di spesa per le PA", il che non sembra costituire una valutazione supportata da motivazioni circostanziate.

Per altro verso va poi osservato che, pur nella consapevolezza della difficoltà di individuare in legge tutte le specifiche autorizzazioni di spesa oggetto di riduzione ad opera del previsto dPCM, il rinvio ad una sede subprimaria dell'incisione degli effetti di una legge non può che richiamare, anche in questo caso, la tendenza – su cui sono state già più volte espresse perplessità e che già risulta in atto da qualche tempo – a privare lo strumento legislativo primario del compito di definire compiutamente la decisione, lasciando dunque, in tal ipotesi, all'azione amministrativa solo le conseguenti variazioni contabili. Il completamento ad opera di una fonte subprimaria di una norma legislativa di copertura dovrebbe limitarsi esclusivamente a profili di ordine squisitamente tecnico, da rimettere dunque a strumenti "flessibili", qual è la normazione secondaria. Ciò anche in coerenza con la più recente giurisprudenza costituzionale.

Questo tipo di considerazioni può essere esteso a norme similari; come ad esempio l'art. 22, comma 2, in materia di IMU per i terreni agricoli ricadenti in aree montane o di collina, per i cui effetti in termini di maggiori entrate, quantificati in 350 milioni annui a partire dal 2014, il Governo ha sostenuto che "alcuna valutazione puntuale può essere eseguita in assenza del decreto che darà attuazione alla disposizione in esame". Anche in questo caso, la complessità tecnica della materia non sembrerebbe giustificare la latitudine del rinvio alla fonte secondaria.

Valutazioni non dissimili possono essere poi svolte per quanto concerne l'art. 16, che, per la parte relativa ai risparmi della Presidenza del Consiglio (commi 1-2), trae motivazioni, a sostegno della sostenibilità dei risparmi stimati e pur considerandosi il relativo carattere aggiuntivo rispetto alla legislazione vigente, dal fatto di incidere, secondo il Governo, "in misura maggiore sulle attività già programmate e in avanzata fase di realizzazione che presentano un più ravvicinato profilo di utilizzo delle risorse disponibili".



Lo stesso art 38-bis utilizza a copertura entrate non ancora riassegnate ai pertinenti capitoli sulla base di un assunto implicito, secondo cui vi possono essere partite giacenti in un regime non meglio definito, ma che sembrano sospese (si tratta delle entrate derivanti da sanzioni inflitte dall'Autorità garante della concorrenza e dei mercati, che vengono assegnate ad un apposito fondo per iniziative a vantaggio dei consumatori).

Per quanto concerne il citato titolo III, relativo ad operazioni di carattere finanziario, per i profili qui prioritariamente considerati va considerata anzitutto la copertura per 650 milioni generata dai maggiori pagamenti dei debiti delle pubbliche amministrazioni (quantificati in 5 miliardi) come effetto indiretto in termini di IVA, disciplinata al già richiamato art. 50, comma 11, che prevede anche una clausola di salvaguardia, consistente nell'aumento delle accise, da decidere entro il 30 settembre. Poiché la clausola non risulta essere stata esercitata a tale data, è da presumere dunque che il Governo ritiene sostenibile tale previsione di effetto indiretto.

Al riguardo, merita di essere ricordato che nei precedenti casi di utilizzo di tale modalità di copertura, riferiti ai decreti-legge n. 35 e n. 102 del 2013, sono state già svolte considerazioni di carattere metodologico che non possono che essere qui ribadite. La stessa Commissione bilancio del Senato della Repubblica, nel giudicare opportuna una clausola di salvaguardia, tenuto conto del precedente relativo al 2013 (quando essa fu esercitata tenuto conto di un gettito inferiore alle previsioni), ha sottolineato, nel proprio parere, la necessità di un attento monitoraggio, almeno bimestrale, sull'implementazione delle norme in questione a garanzia dell'effettiva copertura del provvedimento, nonostante che il Governo medesimo abbia invitato a considerare che il dato dell'anno 2013 si riferiva ad un programma introdotto in corso d'anno e avviatosi concretamente con una certa lentezza, cosicché fosse lecito attendersi il riversamento di una parte dei benefici in termini di gettito IVA sull'anno finanziario 2014. Considerazioni, queste, ribadite sempre dal Governo a giugno, nel corso del dibattito parlamentare in seconda lettura, trattandosi "di una procedura già collaudata che consentirà una maggiore tempestività nell'erogazione delle risorse e dei conseguenti pagamenti e relativi ritorni in termini di maggiori entrate".

La questione va ora vista sotto il profilo dell'affermazione contenuta nella Nota di aggiornamento al DEF, secondo cui, rispetto ai provvedimenti allora incorporati nei

“tendenziali”, rilevante è la stima verso il basso degli effetti delle misure già in essere al momento dell’approvazione del DEF stesso, attribuibile a due componenti di cui la prima, qui considerata, è collegata al pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni, il cui profilo è risultato più graduale, con la conseguenza che lo stimolo espansivo stimato risulta meno immediato e più spalmato nel tempo e dovendosi, dunque, ritenere che se ne sia sovrastimato l’impatto sugli investimenti privati. Sarebbe stato utile chiarire anche gli effetti di ciò sul gettito IVA.

Più in generale, sull’incremento delle dotazioni per il pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni valgono le considerazioni già svolte in riferimento ai decreti legge n. 35 e 102 del 2013, alle cui Relazioni quadrimestrali si fa rinvio, essendo sostanzialmente identiche le modalità tecniche di impatto sui saldi di finanza pubblica attraverso un incremento del saldo netto da finanziare e del limite massimo del ricorso al mercato, con conseguente maggior importo di emissione di debito. Va segnalato, comunque, che il Governo ha fatto presente, in riferimento agli enti territoriali, che “la finalizzazione della liquidità non necessariamente privilegia la spesa corrente a discapito di quella capitale”, il che però lascia irrisolto il problema dell’impatto delle misure in esame sull’indebitamento netto, da escludere solo se si tratta di far fronte a debiti di natura corrente.

Merita poi una segnalazione anche la garanzia, sempre fornita dal Governo, secondo cui, se, in connessione alla maggior richiesta di spazi finanziari sul patto di stabilità interno, si determineranno condizioni di allentamento di tale patto, ciò sarà possibile “solo previa individuazione di apposita copertura finanziaria”.

Sempre nell’ambito del titolo III una particolarità va segnalata in riferimento all’art.45, riguardante la ristrutturazione del debito delle Regioni mediante la sostituzione, in sostanza, di quello verso il mercato con un debito verso il Tesoro, il che registra un impatto sul saldo netto da finanziare e sull’ammontare massimo di emissione di titoli di Stato. L’intervento, nella sua innovatività, appare di indubbio rilievo anche per i relativi risvolti di carattere metodologico-istituzionale, per alcuni aspetti di carattere generale che vanno al di là delle singole fattispecie normative esaminate e sono da correlare allo stesso nuovo contesto costituzionale quale si è determinato a partire dall’inizio dell’anno, tema, questo, su cui la Corte intende offrire le proprie considerazioni *in progress*.



Giuliano Piselli



Va considerato infatti che il motivo ispiratore della riforma costituzionale del 2012 è costituito dal recepimento della normativa comunitaria in materia di finanza pubblica e segnatamente del cd. *Fiscal Compact*. Detta normativa si riferisce all'aggregato delle pubbliche amministrazioni. Ciò che rileva infatti è la riduzione dell'assorbimento di risorse da parte dell'operatore pubblico sia ripristinando una situazione di equilibrio (pareggio) sia riducendo l'ammontare di risorse intermediate (limite di spesa), il tutto anche in vista di una progressiva, maggiore sostenibilità del debito pubblico.

Giuliano (Zanetti)

E' in questa chiave che vanno letti i riferimenti all'aggregato Stato (es. comma primo dell'art. 81), in un contesto di richiamo alla nozione delle pubbliche amministrazioni che ricorre sia al sesto comma dell'art. 81 che al primo comma dell'art. 97. E' in tale prospettiva che vanno interpretati anche i commi del precedente art. 81 riprodotti nella nuova formulazione, ossia essenzialmente i principi dell'annualità del bilancio, dell'esercizio provvisorio e della copertura finanziaria delle leggi. Si può assumere dunque che tali concetti si riferiscano a tutti gli enti delle pubbliche amministrazioni, naturalmente in quanto applicabili.

Sul versante precipuo delle coperture tale nuovo quadro interpretativo può avere delle implicazioni su cui è necessaria una riflessione. Già ora l'obbligo di compensazione vale anche per l'aggregato più ampio, come dimostrano i continui casi in cui il Governo presenta norme di pareggio degli effetti sui saldi diversi da quello di contabilità finanziaria, di cui si hanno esempi anche nelle leggi esaminate dalla presente Relazione. Il problema, in parte nuovo, può riguardare l'obbligo di compensare o meno quando a parità di saldo complessivo al suo interno si determinano avanzi ovvero disavanzi, senza dunque partite compensative che ricostituiscano il saldo invariato per sottosettore. In tali casi appare sicuramente consigliabile ed ispirato al principio della prudenza continuare a ritenere che i flussi generati da una norma debbano essere compensati per singolo sottosettore, al fine di garantire una necessaria responsabilizzazione nelle scelte e rispettare la stessa autonomia dei vari livelli istituzionali in conformità al quadro costituzionale in vigore e segnatamente dei principi contenuti nell'art. 119 Cost..