



Inoltre, va notato che, in base all'impostazione del Documento di economia e finanza dell'aprile scorso, oltre al pagamento dei debiti pregressi delle pubbliche amministrazioni, anche le operazioni di ristrutturazione del debito regionale, assistite dallo Stato, tali da "consentire alle Regioni di modificare il profilo temporale degli oneri per il rimborso dei debiti", rientrano - secondo il Governo - nelle "condizioni eccezionali che, alla luce dell'art. 6 della legge n. 243 del 2012, consentono per il 2014 uno scostamento temporaneo dagli obiettivi programmatici". Ciò induce ad una riflessione relativa alla circostanza per cui, nell'evoluzione dell'interpretazione e della prassi attuativa quali iniziano cautamente a delinearsi in riferimento al nuovo combinato disposto tra il primo e il secondo comma dell'art. 81 Cost., l'ampiezza degli eventi che vengono (e verranno) sussunti sotto la denominazione di "evento eccezionale" (alla luce del relativo presupposto consistente nell'avvenuta cristallizzazione in Costituzione di obiettivi di finanza pubblica impostati in termini di saldi strutturali, come prima rilevato) determina (e determinerà) la misura della concreta possibilità di ricorrere al debito come copertura anche per leggi ordinarie, salvo naturalmente l'obbligo del rientro.

Il tema degli effetti degli "eventi eccezionali" è contiguo rispetto all'altro - i cui contorni istituzionali e contabili in particolare possono ancora essere considerati del tutto in evoluzione - in base al quale è possibile fissare obiettivi in termini tali da poter tener conto dei riflessi finanziari delle riforme strutturali con un impatto significativo sulla sostenibilità delle finanze pubbliche, ma tali da non poter escludere conseguenze negative nell'immediato: è la stessa richiamata norma della legge cd. "rinforzata" a prevedere del resto questa possibilità (art. 3, comma 4). Anche tale aspetto è stato richiamato dalla citata Nota di aggiornamento al DEF 2014, nel fare cenno a riforme strutturali che "avranno effetti diretti sulla crescita potenziale e sulla sostenibilità del debito, consentendo ...di deviare temporaneamente dal sentiero di convergenza verso l'Obiettivo di Medio Periodo".

Un tale complesso di riflessioni ne involge peraltro uno ulteriore, nella misura in cui si tratta di cogliere il grado di coerenza anche tra gli effetti di tali deviazioni, ancorché temporanee, dall'OMT in termini di modalità di assolvimento dell'obbligo di copertura (eventualmente in presenza di riforme strutturali alle condizioni citate e sempre fatto salvo il piano di rientro), da un lato, e, dall'altro, il principio, di eguale



portata costituzionale (come testimonia il nuovo comma primo dell'art. 97) relativa alla sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni, a parità di condizione, tale da implicare esigenze non solo legate al medio-lungo periodo.

In sintesi, la concezione di medio termine quale sembrerebbe delinearsi a proposito dell'obbligo di copertura a seguito dell'operare dei meccanismi legati agli "eventi eccezionali" di cui al comma secondo del nuovo art. 81, così come via via interpretati all'interno di una tendenza volta ad un ampliamento della relativa prospettiva, sia pure nel rispetto della normativa, andrebbe (e andrà) valutata - nella misura in cui sarà riferita a provvedimenti legislativi non di sessione – nei suoi aspetti di compatibilità sia con il vincolo temporalmente più rigido previsto dal terzo comma del medesimo art. 81 sia con le prescrizioni di cui al nuovo primo comma dell'art. 97, per la parte riferita alle ricadute anche sul breve periodo in ordine al principio della sostenibilità del debito. Nella misura in cui invece tale concezione viene (e verrà) riferita al prodotto della sessione di bilancio, la questione sembra più agevolmente risolvibile nell'ambito del relativo vincolo di coerenza con gli obiettivi programmatici così come previamente fissati.

Una menzione, infine, va riservata all'art. 49, sempre facente parte del titolo III, che prevede una procedura di riaccertamento straordinario dei residui con lo scopo di individuare partite, iscritte tra i residui passivi di bilancio e perenti del conto del Patrimonio, non più esigibili per il venir meno dei presupposti giuridici dell'obbligazione sottostante. Le somme corrispondenti sono destinate a confluire in appositi fondi per poter poi essere utilizzate, compatibilmente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica.

Va notato al riguardo che il meccanismo si inserisce all'interno di un'attività già prevista periodicamente in tal senso e si basa su di una procedura che incentiva le Amministrazioni a svolgere in maniera puntuale l'attività cognitoria, atteso l'aspetto premiale consistente nell'attribuzione di nuove risorse di bilancio. Si osserva però, al riguardo, che la pur opportuna e necessaria riserva circa il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica finisce per attutire la naturale conseguenza di una disposizione di tale tipo, ossia una pressione sui saldi, soprattutto di cassa (come testimonia la mancata considerazione della norma nell'apposito allegato riepilogativo), naturalmente al netto di quanto eventualmente già appostato almeno in riferimento ai residui di bilancio. Ma,



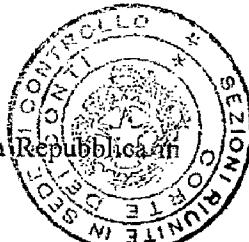
per altro verso, essa comporta il pericolo di ammorbidente l'incentivo, dal momento che il vincolo del rispetto dei saldi si traduce in un'impossibilità, totale o parziale, di utilizzare le risorse che si dovessero eventualmente rendere disponibili. Si nota da ultimo che, comunque, la Relazione tecnica non ha riportato alcuna stima, neanche presuntiva, dell'ammontare delle possibili riassegnazioni in questione.

Per ulteriori profili ordinamentali e metodologici in riferimento a singoli articoli, va segnalato infine il valore programmatico (trattandosi di un decreto-legge) dell'art. 1, comma 1, che anticipa di qualche mese le intenzioni della successiva legge di stabilità, laddove si dispone che in tale sede "saranno prioritariamente previsti interventi di natura fiscale che privilegino, con misure appropriate i carichi di famiglia e, in particolare, le famiglie monoredito con almeno due o più figli a carico".

Carlo Sestini
Carlo Sestini
Legge 26 giugno 2014, n. 93, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 maggio 2014, n. 74, recante misure urgenti in favore delle popolazioni dell'Emilia-Romagna colpite dal terremoto e dai successivi eventi alluvionali verificatisi tra il 17 ed il 19 gennaio 2014, nonché per assicurare l'operatività del Fondo per le emergenze nazionali

Il provvedimento d'urgenza concerne ulteriori disposizioni nella materia della regolazione degli interventi nelle zone colpite dagli eventi calamitosi in Emilia-Romagna del 2012. Il testo risulta essere stato notevolmente ampliato nel corso dell'esame parlamentare in prima lettura ed è corredata di Relazione tecnica, successivamente integrata alla luce degli emendamenti approvati.

Merita di essere dapprima segnalato che il parere positivo, da parte del Dipartimento della Ragioneria Generale, all'ulteriore corso è avvenuto sulla base di due presupposti, tra cui va segnalato quello che si riferisce all'art. 1, comma 9-ter, in base al quale si ritiene necessaria un'interpretazione volta a garantire l'allineamento temporale tra le rimodulazioni degli ammortamenti ivi previste e il relativo onere in termini di interesse, che non può superare il 2014, esercizio di scadenza della relativa copertura. In



tal senso si è espressa anche la Commissione bilancio del Senato della Repubblica in seconda ed ultima lettura.

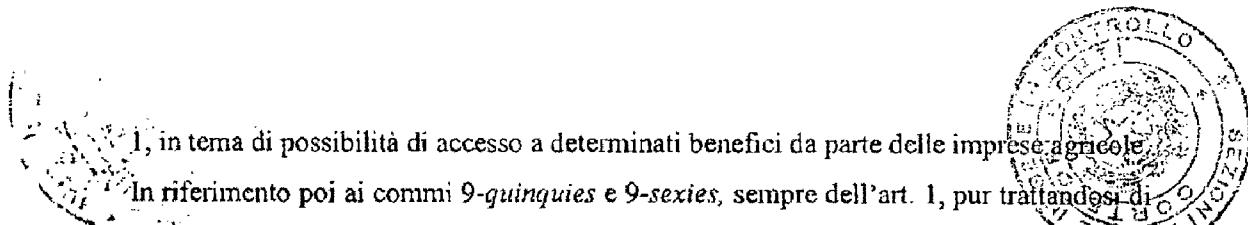
In riferimento poi a numerosi emendamenti approvati si pone l'esigenza di una serie di considerazioni di carattere contabile.

Claudio Sante

In linea generale si tratta spesso di rimodulazioni di destinazioni di fondi già iscritti nelle apposite contabilità speciali: al riguardo - a parte il problema più generale, già peraltro evidenziato nel recente passato, secondo cui l'ordinamento prescrive una generale riconduzione in bilancio dei fondi gestiti fuori bilancio nel presupposto anche che una riforma della contabilità pubblica possa garantire un regime di gestione della spesa aderente a quelle esigenze di speditezza garantite evidentemente, ora, dallo strumento della gestione fuori bilancio - va ricordata la conseguente, difficile ricostruibilità dello stato e delle modalità di utilizzo di tali disponibilità, con conseguente minore trasparenza del sistema e ancor meno possibilità di controllo.

In secondo luogo, sempre in riferimento ad emendamenti approvati, nonostante la descritta circostanza secondo cui si tratta spesso di un diverso utilizzo di risorse già in essere, va segnalato che in molti casi la Relazione tecnica aggiornata non fornisce elementi per giustificare la quantificazione dell'onere così come riportato nella norma legislativa. Può essere il caso dell'art. 1, comma 7-ter, che non reca la quantificazione degli effetti del credito d'imposta corrispondente alla copertura dei maggiori interessi e delle spese di gestione derivanti dalla sospensione dei mutui privati; del comma 8-bis, che quantifica in un importo, ancorché massimo, di 5 milioni le esclusioni dal Patto di stabilità intorno delle spese sostenute dai Comuni con risorse provenienti da donazioni; nonché del comma 9-ter, volto a sospendere per un anno il pagamento dovuto per la restituzione del debito contratto sulla base delle disposizioni richiamate dalla norma e di cui non viene precisata l'entità dell'onere, ed infine dell'art. 1-bis, in tema di disciplina del finanziamento della cassa integrazione guadagni in deroga a favore dei lavoratori sospesi a seguito degli eventi alluvionali, con oneri coperti sulle disponibilità residue dalla norma richiamate.

Altre norme rilevano per problematiche di tipo diverso. Non risulta chiarito il motivo dell'assenza di oneri in conseguenza della norma di cui al comma 5-bis dell'art.



1, in tema di possibilità di accesso a determinati benefici da parte delle imprese agricole. In riferimento poi ai commi 9-quinquies e 9-sexies, sempre dell'art. 1, pur trattandosi di importi apparentemente di rilievo modesto, si segnala che vengono svolti, Relazione tecnica, ragionamenti legati alle tecniche di costruzione dei "tendenziali" e di esclusione dell'onerosità per il fatto di valere, nella fattispecie, il cd. "dead weight", quali avrebbero meritato delucidazioni ed approfondimenti di dettaglio a supporto della conclusione nel senso della non onerosità.

Infine, eventuali problemi di pressione sui saldi tendenziali di cassa non risultano del tutto chiariti in riferimento alla norma di cui al comma 1-quater dell'art. 2, che esclude il Fondo per le emergenze nazionali dall'applicazione della normativa che prevede una scadenza trimestrale per l'impegnabilità degli stanziamenti.

Girolamo Giordani
Legge 29 luglio 2014, n. 106, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, recante disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo

Giuseppe Cicali
Il complesso provvedimento consta di 18 articoli raggruppati in quattro titoli, di cui il primo dedicato alla tutela del patrimonio culturale della Nazione e allo sviluppo della cultura, il secondo recante misure a supporto della accessibilità del settore culturale e turistico, il terzo concernente l'amministrazione del patrimonio culturale e del turismo e il quarto, infine, riguardante le disposizioni finanziarie di copertura.

Sono state presentate Relazioni tecniche sia al testo iniziale che in occasione del passaggio dalla prima alla seconda ed ultima lettura, tenuto conto degli emendamenti approvati. E' stato altresì fornito il consueto quadro riepilogativo, da cui si deduce il pareggio tra entrate e spese complessive per il saldo netto da finanziare e lievissimi avanzi per le altre contabilità.

Dal punto di vista finanziario la struttura del provvedimento consta di una larga presenza di incentivi articolati sotto forma di crediti d'imposta (per i quali generalmente



è previsto un limite massimo di risorse) e di una serie di norme per le quali viene definita la clausola di neutralità finanziaria. Altre norme presentano aspetti contabili meno rilevanti, come, ad esempio, un'insufficiente illustrazione delle determinanti che hanno portato alla quantificazione degli oneri.

Anche in questo caso va precisato che le problematiche qui di competenza attengono il più delle volte a norme inserite nel decreto-legge durante l'iter di conversione.

Per quanto concerne la prima, descritta tipologia finanziaria, legata al largo utilizzo del credito d'imposta, l'art. 1 - concernente le erogazioni liberali a sostegno della cultura - si segnala per il fatto che l'onere non è costruito come tetto di spesa, bensì come previsione e ciò nondimeno non reca una clausola di salvaguardia. Ciò sarebbe stato, invece, doveroso in quanto non solo si tratta di un adempimento previsto dalla legge di contabilità, ma sussistono, nella fattispecie, numerose variabili in gioco nella determinazione delle scelte delle persone sia fisiche che giuridiche, sicché ogni previsione di oneri, ancorché accurata *ex ante*, rischia di rivelarsi nel corso del tempo non attendibile. È questo il motivo per cui la legge di contabilità prescrive, in assenza di un tetto, di corredare la normativa della clausola di salvaguardia.

La Relazione tecnica si limita a richiamare, in caso di scostamento tra oneri e coperture, l'art. 11, comma 3, della legge di contabilità, ossia il contenuto della legge di stabilità. Al riguardo si rileva, sul piano metodologico, che è nella singola legge sostanziale onerosa che occorre apprestare tutti i meccanismi normativi atti ad impedire nel tempo il verificarsi dello scostamento tra oneri e coperture; nel merito, poi, la legge di stabilità (e la futura legge di bilancio integrata a partire dal 2016) potrebbe non disporre di risorse supplementari a copertura, anche nel caso che il rinvio sia da intendersi alla modulazione delle risorse del settore nell'ambito della fissazione del Fondo unico per lo spettacolo di cui alla tabella C) della legge medesima (modulazione infatti, anch'essa sottoposta a vincoli di compensazione e di copertura, come è noto).

Per quanto concerne poi il largo ricorso a clausole di neutralità, in molti casi, tenuto conto del supporto delle Relazioni tecniche, si determinano fattispecie improntate a ragionevolezza. In altri casi ciò vale di meno: per quanto concerne, ad esempio,



L'art. 5, comma 1-bis (corredato di precipua clausola di neutralità), le Agenzie fiscali possono ricorrere alla transazione tributaria per le fondazioni lirico-sinfoniche ove ciò risulti necessario ai fini della realizzazione dei piani di risanamento e alla condizione che non vi siano minori entrate, condizione che appare di dubbia realizzabilità se la norma è destinata a trovare una completa e soprattutto coerente attuazione.

Più in generale è tutto l'art. 5, correddato di clausola complessiva di neutralità, a suscitare perplessità dal punto di vista del rapporto tra la quantità e la rilevanza dei vari meccanismi che ne costituiscono "a monte" il contenuto ed il vincolo di neutralità "a valle", sicché appare difficile - o quanto meno non chiaramente dimostrata - la sostenibilità del vincolo a fronte del concreto operare degli istituti previsti. Con tale articolo, infatti, si prevedono normative di riorganizzazione e di finanziamento delle fondazioni lirico-sinfoniche che riguardano materie particolarmente complesse, anche per i riflessi di carattere finanziario: è sufficiente far riferimento, nell'ambito dei profili che attengono al tema del personale artistico e tecnico, alla riconfigurazione dei contratti integrativi aziendali, alle ipotesi di assorbimento di personale, all'eventualità di meccanismi di trascinamento e di riassorbimento delle eccedenze di personale, alla gestione degli esuberi, nonché al fatto stesso dell'istituzione di Fondazioni dotate di forme "speciali", fermo rimanendo, in linea generale, il meccanismo di finanziamento attraverso l'apposita tabella della legge di stabilità relativa alle spese permanenti. Attesa la oggettiva complessità dell'operare congiunto e contemporaneo di meccanismi tanto delicati, un generico vincolo di neutralità rischia di diventare o una clausola di stile ovvero un elemento di freno in ordine alla completa attuazione della normativa.

Sempre in tema di clausole di neutralità, una notazione va effettuata altresì per l'art. 8, comma 4, che prevede, tra l'altro, che l'attuazione della complessa normativa in materia di sostegno alla competitività del sistema turismo avverrà, per le Regioni e gli enti pubblici territoriali, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente e comunque nel rispetto delle norme di contenimento della spesa complessiva di personale: in realtà, non si può escludere che la normativa, se attuata, comporterà degli oneri, come attestano indirettamente le relative quantificazioni e coperture per la quota afferente allo Stato, sicché il rinvio alle risorse in essere non appare coerente con l'effettività della norma. In tema si segnala altresì l'art. 14, comma 2, circa la



trasformazione dei poli museali e degli istituti e luoghi di cultura statali, infine le soprintendenze dotate anche di autonomia contabile e per le quali è prevista la figura dell'amministratore unico in luogo del consiglio di amministrazione.

Il descritto complesso delle osservazioni può valere anche per l'art. 16, in materia di trasformazione di ENIT in ente pubblico economico e liquidazione di Promuovi Italia S.p.A.: al riguardo, va segnalato in particolare il comma 8, che pone il vincolo - ai fini della riorganizzazione del personale dell'ENIT - nella compatibilità con le disponibilità di bilancio, le quali, però, trattandosi di spesa obbligatoria, possono risultare "trainate" dal tipo di decisione di merito che si andrà ad assumere, per cui un vincolo finanziario di tale tipo di per sé non sembra particolarmente stringente, almeno come riferimento *ex ante*.

Problema ancora diverso, da valutare per gli eventuali profili di cassa, riguarda l'art. 6, comma 1-bis, che proroga per un anno l'impegnabilità di somme stanziate e che, ancorché si tratti di spesa in conto capitale, potrebbe porre le condizioni per un impatto sul fabbisogno. Analoga considerazione si può effettuare per l'art. 7, comma 3-bis, in materia di proroga circa l'assumibilità di impegni.

Per altro verso, allo stesso tipo di conclusione si può pervenire per il medesimo art. 7, comma 3-quater, in tema di esclusione di alcuni investimenti dal saldo rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità interno degli enti pubblici territoriali, ancorché la Relazione tecnica faccia presente che non vi sono effetti finanziari "trattandosi di finalizzazione di risorse già previste e scontate a legislazione vigente".

Per quanto concerne la presenza di norme onerose, ma le cui quantificazioni non risultano del tutto ricostruibili ai fini del giudizio sulla relativa sostenibilità, si segnala ad esempio l'art. 11-bis, inserito durante l'*iter* di conversione e che intende incentivare la costituzione anche nel settore turistico delle cosiddette imprese *start up* innovative, il che comporta una serie di possibili ricadute sulla finanza pubblica non dettagliate e riassunte in un onere abbastanza modesto, pari a 2 milioni annui in via permanente.

Una riflessione ancora diversa può essere svolta per quanto riguarda l'art. 5, comma 6, che incrementa la dotazione del fondo rotativo previsto dal decreto legge n. 91 del 2013, il cui articolo 11, commi 6-8, nell'istituire tale fondo con la finalità della

concessione a favore delle fondazioni lirico-sinfoniche di finanziamenti di lungo periodo per l'ammortamento del debito, recava la copertura finanziaria utilizzando una parte dell'autorizzazione di spesa, relativamente all'estinzione dei debiti degli enti locali, prevista dal decreto-legge n. 35 dell'8 aprile 2013. Si ricorda che la compensazione di tale autorizzazione a sua volta consisteva in trasferimenti di bilancio espressamente coperti con emissione di nuovo debito pubblico, operazione, questa, consentita solo in quanto si erano determinati alcuni presupposti legati essenzialmente all'impulso allo sviluppo. Come già rilevato nella Relazione quadrimestrale riferita al periodo settembre-dicembre 2013 in riferimento al citato decreto-legge n. 91, non risulta verificata la piena sussistenza, nella fattispecie, degli stessi presupposti che hanno in linea generale consentito il ricorso al debito pubblico per pagare debiti pregressi. Le medesime osservazioni possono qui essere ripetute in riferimento al rifinanziamento disposto dal decreto-legge qui in esame.

Va fatto infine presente che l'articolo 17, di copertura finanziaria, utilizza mezzi di parte capitale per la copertura di oneri correnti. Inoltre, va segnalato il comma 1-bis, che fa riferimento alla possibilità, da parte della legge di stabilità, di adottare provvedimenti correttivi, attinenti sia alla copertura che alla modifica dei meccanismi normativi che presiedono all'onere: si tratta di una norma che può apparire sostitutiva - e dunque in qualche modo elusiva - dell'obbligo di apprestare nella singola legge sostanziale onerosa le previste clausole di salvaguardia. Valgono comunque le medesime conclusioni in argomento di cui all'art. 1.

Carlo Sestini

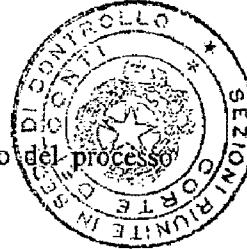
Legge 11 agosto 2014, n. 114, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari

Si tratta di un articolato provvedimento d'urgenza, che consta di quattro Titoli, di cui il primo dedicato a misure urgenti per l'efficienza delle Pubbliche amministrazioni e per il sostegno dell'occupazione, il secondo ad interventi urgenti di semplificazione, il terzo a misure urgenti per l'incentivazione della trasparenza e correttezza delle



Carlo Sestini

procedure nei lavori pubblici ed il quarto a misure per lo snellimento del processo amministrativo e per l'attuazione del processo civile telematico.



Dal punto di vista contenutistico il provvedimento affronta un ampio arco di materie. Attesa la complessità dell'intervento, anche dal punto di vista degli effetti finanziari delle varie modifiche accolte nel corso dell'esame parlamentare, il relativo *iter* d'approvazione ha registrato tre letture, con apposizione della questione di fiducia sul maxiemendamento riassuntivo dei vari testi approvati. In occasione di ogni passaggio parlamentare il Governo ha correttamente presentato, così come in riferimento al testo iniziale, la Relazione tecnica aggiornata.

Sulla base dell'ultima versione disponibile di tale documento si registrano limitati *surplus* nel saldo tra entrate e spese in termini di contabilità finanziaria (il provvedimento nel suo complesso presenta comunque dimensioni quantitative piuttosto limitate). Per il 2014, si hanno minori spese nette per 4 milioni e maggiori entrate nette a partire dal 2015 e fino al 2019 per 10,2 milioni annui. Detta portata finanziaria del provvedimento trova conferma anche avuto riguardo agli altri saldi.

Dal punto di vista dei profili di competenza, emerge anzitutto l'ampio ricorso al vincolo di neutralità, con un riferimento sia alle ordinarie risorse di bilancio sia al divieto di oneri in connessione all'attuazione delle norme. Nel complesso, le clausole sembrano ragionevolmente sostenibili, anche se, per talune fattispecie, probabilmente sarà nel corso dell'attuazione della normativa medesima che si avrà modo di verificarne l'effetto in ordine ad un'efficace implementazione delle disposizioni o se, invece, conseguiranno effetti di diverso tipo, come si è avuto già modo di rimarcare nel passato: nel caso, infatti, di clausole di dubbia sostenibilità, si può determinare l'esigenza di appostare fondi supplementari per procedere ad un'efficace attuazione della normativa ovvero si può verificare sostanzialmente una disapplicazione (totale o parziale) delle disposizioni in assenza di finanziamenti aggiuntivi, a meno di non riuscire a realizzare recuperi di produttività che consentano il raggiungimento di nuovi obiettivi a parità di risorse in essere.

Si tratta comunque di una tecnica legislativa che merita grande attenzione, come è stato già rilevato nel passato, non solo in riferimento alla sostenibilità della singola

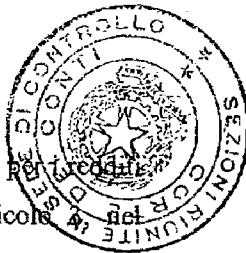


clausola di neutralità, tenuto conto del rapporto tra nuovi o accresciuti compiti operativi e risorse in essere, ma anche alla luce delle modifiche in atto del contesto finanziario e legislazione vigente, nella misura in cui la *spending review* si dovesse tradurre non solo in un accrescimento della qualità dell'uso delle risorse, ma anche in un ridimensionamento quantitativo di queste ultime.

I casi più problematici sotto questo profilo - peraltro, anche in questo caso il più delle volte in connessione ad emendamenti approvati nel corso dell'*iter* parlamentare - possono essere riferiti, ad esempio, al comma 1-bis dell'art. 4, in base al quale l'amministrazione in vacanza d'organico e che riceva personale provvede alla riqualificazione dei dipendenti, sia pur, eventualmente, avvalendosi, ove sia necessario predisporre percorsi specifici o settoriali di formazione, della Scuola nazionale di formazione. Può essere altresì il caso dell'art. 50, che prevede la costituzione di un "ufficio del processo" presso le corti d'appello e i tribunali ordinari.

Quanto poi ai profili di maggior rilievo metodologico va richiamato, anzitutto, l'art. 1 (ricambio generazionale delle pubbliche amministrazioni), che reca coperture di oneri correnti a valere anche di mezzi di parte capitale e presenta lo stesso schema d'intervento sotto questo aspetto di cui al decreto-legge n. 4 del 2014, ossia incrementando il livello delle spese rimodulabili del bilancio dello Stato che vengono accantonate e rese indisponibili, già individuate dalla legge di stabilità per il 2014. Al riguardo, non si può che ribadire quanto sostenuto in riferimento al citato decreto-legge n. 4 nonché in riferimento alla stessa legge di stabilità per il 2014, per i profili in comune, in tema di sostenibilità delle riduzioni di spese per consumi intermedi come fonte di copertura di oneri certi. Lo stesso decreto-legge n.66, prima esaminato, presenta problemi simili. Valgono pertanto le medesime considerazioni, anche per quanto concerne il contesto complessivo di condizioni della finanza pubblica quale emerge dalla Nota di aggiornamento al DEF.

L'art. 3 offre l'opportunità per considerazioni di carattere metodologico anche per motivi diversi da quello consueto e riferito alla sostenibilità della clausola di neutralità. Come sottolineato anche in sede parlamentare, la conferma di cui al comma 1 delle facoltà assunzionali (per gli anni a partire dal 2014) previste a legislazione vigente eliminando il vincolo capitario può introdurre un elemento di maggiore difficoltà nel



rispetto dei limiti posti a presidio della programmata evoluzione della spesa per i redditi da lavoro dipendente. Lo stesso comma 3, sempre del medesimo articolo, permettere di cumulare le risorse assunzionali disponibili, può essere visto sotto il profilo di una possibile maggior pressione sul fabbisogno, come conseguenza di quanto già osservato, ossia della creazione di condizioni oggettivamente meno favorevoli in ordine ad un puntuale rispetto dei limiti previsti a legislazione vigente. Il comma 4, invece, può essere visto sotto il profilo della possibile delegificazione di un aspetto di rilievo connesso alla neutralizzabilità, in via amministrativa nella sede del monitoraggio, dell'incidenza del maturato economico del personale cessato nel calcolo delle economie da destinare alle assunzioni consentite. Anche il comma 9, infine, può porre il problema già accennato se la previsione di talune esclusioni dai limiti di spesa di personale non possa realizzare le premesse per una maggiore difficoltà nel conseguimento degli obiettivi in essere sotto tale profilo: ciò pur considerando l'affermazione della Relazione tecnica secondo cui sul piano contabile a tali limiti non risultano associati risparmi, il che però non esclude - come di solito avviene in materia - che la giustificazione risieda non nell'esclusione dell'effetto di risparmio, sibbene nella possibilità di rilevarne i risultati solo a consuntivo.

L'art. 4 poi si segnala in particolare per il fatto di aver previsto la copertura dell'onere derivante dall'ulteriore proroga dell'utilizzo di 300 dirigenti scolastici e dirigenti, fruendo di una parte dei risparmi realizzati mediante la riconduzione all'esterno della spesa per l'acquisto dei servizi di pulizia presso le scuole (commi 1-bis e 1-ter): secondo la Relazione tecnica, tali risparmi sarebbero stati solo in parte utilizzati per altre finalità, sicché sussisterebbero spazi di copertura. Si ricorda al riguardo che i risparmi al netto degli utilizzi difformi risulterebbero destinati a rimanere a disposizione delle istituzioni scolastiche per le relative esigenze di funzionamento e per le supplenze brevi, un settore, cioè, che difficilmente presenta negli ultimi anni risorse eccedentarie.

Il successivo articolo 11 è stato modificato con emendamenti (commi da 4-bis a 4-quater) che sostanzialmente introducono deroghe ai limiti inerenti le spese per il personale per alcune categorie di comuni, il che si traduce, fermi rimanendo i limiti del patto di stabilità interno, nell'obbligo a carico dei destinatari di compensare sui propri bilanci in altro modo. Poiché non sembrerebbe trattarsi di semplici facoltà concesse ad

alcune categorie di comuni, alla luce del carattere assertivo delle norme, l'osservazione che può essere svolta è che si possono in tal modo creare i presupposti per una gestione più complicata e più rigida dei relativi bilanci, atteso l'incremento della spesa personale sul totale, e quindi per un più faticoso rispetto dei vincoli di bilancio in essere. La Relazione tecnica sotto questo aspetto si limita ad ipotizzare un effetto in termini di "mera ricomposizione tra le voci di spesa dei bilanci degli enti sottoposti al patto di stabilità interno".

L'art. 15, comma 2, registra una copertura del rifinanziamento della formazione dei medici specialisti a carico dei fondi per il funzionamento delle istituzioni scolastiche statali (2014) e del fondo per il finanziamento ordinario delle università (2016); ciò concretizzerebbe due forme di compensazione a valere di stanziamenti che presentano da tempo aspetti problematici rispetto alle esigenze, legate anche a spese incompatibili, e che non sembrano soffrire di un eccesso di risorse.

L'art. 23-ter si colloca all'interno di una serie di norme aggiuntive approvate in sede di conversione e che presentano profili di criticità dal punto di vista finanziario, per il fatto di prevedere - per i Comuni che non siano capoluoghi di Provincia - la proroga dell'entrata in vigore di forme accentrate di acquisizione di beni, servizi e lavori: pur non essendo *ab origine* quantificati risparmi, appare infatti abbastanza chiaro l'obiettivo della normativa di base nel senso di rendere più efficiente la gestione dei descritti comparti.

Un problema più rilevante lo pone l'art. 28, integralmente riformulato nel corso della prima lettura parlamentare e che prevede una riduzione, a partire dal 2015, dei diritti che le imprese corrispondono alle Camere di commercio: per evitare il peggioramento del relativo bilancio e quindi del conto delle Pubbliche amministrazioni, la Relazione tecnica fa presente che si provvede con le riduzioni delle spese dirette alle iniziative e agli interventi da realizzare a valere sulle entrate in questione. Va poi aggiunto che il comma 2 dello stesso articolo prevede che le tariffe e i diritti in questione sono fissati sulla base di costi *standard* definiti dal Ministero dello sviluppo economico secondo criteri di efficienza da conseguire anche attraverso l'accorpamento degli enti e degli organismi del sistema camerale e lo svolgimento delle funzioni in forma associata, sicché, secondo quanto ulteriormente dichiarato dal Governo in



Domenico De Luca



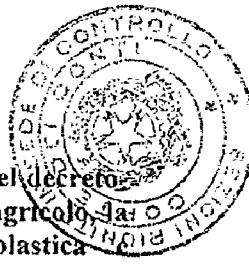
Parlamento, la norma “richiederà un’operazione di riassetto organizzativo degli enti camerali, con la conseguente rimodulazione, in sede di legge di bilancio, delle risorse a queste spettanti”.

Franco Cusumano

Pur considerando adeguatamente tutti gli elementi descritti, non può non essere ricordato che la legge di contabilità fa obbligo di apprestare la copertura finanziaria in caso di oneri previsti *ex lege* a carico di enti del conto consolidato. Appare pertanto inappropriato, almeno in base alla *ratio* della legge di contabilità, utilizzare lo strumento della riduzione delle risorse per indurre enti facenti parte del perimetro delle Pubbliche amministrazioni a modifiche gestionali. La Commissione bilancio del Senato della Repubblica ha reso, in seconda lettura, un parere contrario sulla norma.

Cusumano

Viene in rilievo, infine, l’art. 53, che reca la copertura finanziaria del capo II del descritto titolo IV del provvedimento (per la parte quindi in cui si dispongono norme per garantire l’effettività del processo telematico): la compensazione viene offerta mediante l’incremento del contributo unificato per i giudizi di impugnazione e per i processi dinanzi alla Corte di Cassazione. La Relazione tecnica fornisce adeguata informazione circa l’evoluzione delle conseguenti maggiori entrate extratributarie, tenendo correttamente conto anche della piena attuazione della riforma delle circoscrizioni tributarie. Ciò che va qui rilevato è che la clausola di salvaguardia è stata formulata nei termini di un eventuale, ulteriore incremento del medesimo contributo che costituisce la copertura finanziaria dell’onere: si tratta di una formulazione tale da presentare qualche elemento di problematicità sotto il profilo dei necessari requisiti di effettività ed automaticità della clausola. Si rischia così – ad esempio – di poter difficilmente tener conto di un possibile effetto disincentivante nei confronti del presupposto del contributo stesso, considerato che già ai fini della sola copertura finanziaria l’entità di quest’ultimo si incrementa del 15%, secondo quanto riportato dalla menzionata Relazione tecnica.



Legge 11 agosto 2014, n. 116, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea.

Il provvedimento d'urgenza è inteso a prevedere una serie di interventi in vari settori dell'economia. Esso presenta contenuto eterogeneo ed in alcuni casi molto particolareggiato, con una portata finanziaria complessiva che, in base all'ultima versione della Relazione tecnica presentata dal Governo, si ragguaglia ad un saldo netto positivo tra entrate ed uscite pari a quasi un milione per anno, avuto riguardo alla contabilità finanziaria. Leggermente superiori sono gli analoghi importi riferiti alle altre contabilità, con un massimo di saldo positivo nel terzo anno (2016), pari a 4,8 milioni, che poi si riduce negli anni successivi. In termini assoluti gli importi non superano i 26 milioni.

Il titolo I del provvedimento (misure per la crescita economica) si articola in tre capi, di cui il primo dedicato alle disposizioni urgenti per il rilancio del settore agricolo, il secondo alle disposizioni per l'efficacia dell'azione pubblica di tutela ambientale, per la semplificazione di procedimenti in materia ambientale e per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'unione europea, ed il terzo, infine, alle disposizioni urgenti per le imprese, al cui interno trovano collocazione le modifiche in tema di controlli della Corte dei Conti.

L'*iter* di conversione del provvedimento ha registrato tre passaggi parlamentari, con presentazione di un maxiemendamento e conseguente apposizione del voto di fiducia. Il Governo ha presentato ad ogni passaggio l'aggiornamento della Relazione tecnica ed ha fornito risposte aggiuntive alle osservazioni emerse dal dibattito.

Per quanto attiene ai profili d'impatto sui saldi di finanza pubblica e di rispetto della normativa di contabilità pubblica, va, anche in questo caso, registrato anzitutto un ampio ricorso alle clausole di neutralità, le quali in molti casi rispondono a criteri di ragionevolezza, mentre in altri casi avrebbero meritato un maggior apparato documentativo a sostegno del proprio fondamento.



Potrebbe rientrare in questa seconda categoria il vincolo circa l'assenza di oneri previsto dall'art. 3, comma 7, in tema di studi, da parte del Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali, volti ad individuare, su scala territoriale, i legami tra alcune qualità dei prodotti alimentari e la loro origine o provenienza. Rilevano, sempre dal medesimo punto di vista, anche altre norme: ad esempio, l'art. 6, che prevede l'istituzione di una rete virtuale del lavoro agricolo di qualità presso l'INPS, incaricato anche di assicurare il funzionamento della cabina di regia deputata a sovraintendere al funzionamento della rete medesima; l'art. 9, che detta interventi urgenti per l'efficientamento energetico degli edifici scolastici e universitari pubblici e della segnaletica luminosa stradale (laddove il vincolo di non onerosità riguarda sia la gestione degli interventi dai commi 1 a 8 sia il coordinamento di tutti gli interventi in materia di edilizia scolastica pubblica assicurato dalla Presidenza del Consiglio anche mediante apposita struttura di missione, di cui al comma 10); l'art. 10, comma 11, che prevede che la Presidenza del Consiglio, allo scopo di definire i criteri, le modalità e l'entità delle risorse destinate al finanziamento degli interventi in materia di mitigazione del rischio idrogeologico, può avvalersi di apposita struttura di missione nell'ambito delle risorse in essere (il vincolo di non onerosità è fissato poi, dal comma 13, per tutte le attività di cui all'articolo nel suo complesso); l'art. 12-bis, in riferimento all'assorbimento, all'interno del Ministero dell'ambiente, dei compiti già svolti dalla soppressa Commissione in materia di inquinamento acustico derivante da traffico ferroviario; l'art. 14, e in particolare per il comma 1, in materia di conferimenti di poteri al Presidente della Regione Lazio per quanto concerne forme speciali di gestione dei rifiuti; l'art. 32, comma 1, che introduce il nuovo comma 9-ter, in base al quale, ai fini della predisposizione di uno schema di convenzione in tema di svolgimento dell'attività assicurativa per rischi di mercato con la SACE S.p.A., il Ministero dell'economia e delle finanze può affidare a società private di provata esperienza un incarico di studio, consulenza valutazione ed assistenza operativa nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, la costruzione dei cui stanziamenti meriterebbe dunque un maggior grado di trasparenza; infine, l'art. 34, comma 2, che, non menzionato dalla Relazione tecnica, genericamente appone il vincolo d'invarianza a tutte le attività di cui agli articoli da 23 a 30, che riguardano numerosi argomenti in materia di tariffe elettriche ed efficienza energetica ed impianti a fonti rinnovabili.