

ATTI PARLAMENTARI

XIX LEGISLATURA

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. XLVIII  
n. 2

## CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

RELAZIONE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE  
ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE  
DEGLI ONERI RELATIVAMENTE ALLE LEGGI  
PUBBLICATE NEL QUADRIMESTRE SETTEMBRE-  
DICEMBRE 2022

*(Articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196)*

---

Trasmessa alla Presidenza il 7 aprile 2023

---

PAGINA BIANCA

**RELAZIONE QUADRIMESTRALE SULLA TIPOLOGIA  
DELLE COPERTURE ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI  
QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI**

Leggi pubblicate nel quadrimestre settembre – dicembre 2022  
(articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196)

È stata curata da Claudia Zennaro.  
Ha collaborato all'appendice Francesca Mondini.  
L'editing è stato seguito da Giuseppina Scicolone

**INDICE**

	Pag.
DELIBERAZIONE	1
1. CONSIDERAZIONI GENERALI	3
1.1. La legislazione del quadrimestre	3
1.2. Considerazioni metodologiche di sintesi	3
<i>Premessa</i>	3
a. Osservazioni riguardanti la legislazione ordinaria	3
<i>a.1. Clausole di neutralità e copertura sul bilancio</i>	3
<i>a.2. L'accuratezza delle relazioni tecniche</i>	4
<i>a.3. Mancata indicazione della precipua forma di copertura</i>	6
<i>a.4. Osservazioni sulla tecnica del limite di spesa</i>	7
<i>a.5. Aspetti innovativi nella stima degli oneri anche in termini di cassa</i>	8
b. Osservazioni riguardanti la legge di bilancio	9
<i>b.1. La doppia versione dei documenti programmatici e problematiche relative ai tempi di approvazione degli strumenti di manovra</i>	9
<i>b.2. Il problema del contenuto della Sezione I della legge di bilancio</i>	9
1) Il mancato rispetto dei divieti contenutistici circa la Sezione I	9
<i>b.3. Problematiche relative alla Sezione II</i>	10
1.3. Giurisprudenza costituzionale	11
a. In tema di copertura finanziaria di leggi onerose	11
b. In tema di armonizzazione dei bilanci pubblici	14
c. In tema di coordinamento finanziario	16
2. LE SINGOLE LEGGI	18
Legge 21 settembre 2022, n. 142, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115, recante misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali	18
Legge 17 novembre 2022, n. 175, recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 settembre 2022, n. 144, recante ulteriori misure urgenti in materia di politica energetica nazionale, produttività delle imprese, politiche sociali e per la realizzazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)	20
Legge 16 dicembre 2022, n. 196 recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 novembre 2022, n. 169, recante disposizioni urgenti di proroga della partecipazione di personale militare al potenziamento di iniziative della NATO, delle misure per il servizio sanitario della regione Calabria, nonché di Commissioni presso l'AIFA. Differimento dei termini per l'esercizio delle deleghe in materia di associazioni professionali a carattere sindacale tra militari	22

PAGINA BIANCA

	Pag.
Legge 9 dicembre 2022, n. 197, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025	23
a. Aspetti ordinamentali innovativi in riferimento alla sessione di bilancio	23
a.1. <i>La Relazione sullo scostamento degli obiettivi di finanza pubblica</i>	24
a.2. <i>La presentazione e l'approvazione dei documenti programmatici e legislativi</i>	25
b. Osservazioni riguardanti la legge di bilancio	26
b.1. <i>Effetti in termini di saldo netto da finanziare di competenza e di cassa</i>	26
b.2. <i>Effetti in termini di indebitamento netto</i>	26
c. La struttura normativa della legge di bilancio per il 2023	27
c.1. <i>La Sezione I</i>	28
c.1.1. Il contenuto	28
c.1.2. La distribuzione temporale degli effetti: la legge di bilancio (Sez. I) per il 2023 come strumento di breve periodo	29
c.1.3. La struttura dal punto di vista finanziario: la definizione dei saldi	30
c.2. <i>La Sezione II</i>	31
c.2.1. Il contenuto	31
c.2.1.1. La normativa di cui all'art. 4- <i>quater</i> del decreto-legge n. 32 del 2019	33
c.2.1.2. La riclassificazione delle poste in collegamento con il piano dei conti	34
c.2.1.3. Altri aspetti circa il contenuto della Sezione II	35
c.2.2. <i>La funzione svolta</i>	36
c.2.3. <i>Osservazioni: Le carenze informative</i>	38
d. Gli effetti dell'entrata in vigore della c.d. "competenza potenziata"	40
e. Il raccordo tra previsione di bilancio e leggi sostanziali	41
f. La questione della Relazione tecnica	42
Legge 30 dicembre 2022, n. 199, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, recante misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché in materia di entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di obblighi di vaccinazione anti SARS-COV-2 e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali	43
3. ALTRE LEGGI DI MINORE RILEVANZA FINANZIARIA	45
4. I DECRETI LEGISLATIVI	46
I. TAVOLE	55
II. SCHEDE ANALITICHE - ONERI E COPERTURA	63

	Pag.
APPENDICE:	
Relazioni Quadrimestrali anni 2012-2022. Sintesi dei profili metodologici	115
Leggi ordinarie	116
Legge di bilancio	137
Repertorio delle pronunce della Corte costituzionale citate dalla Corte dei conti nelle relazioni quadrimestrali 2012-2022 sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi di spesa dello Stato	158



N. 16/SSRRCO/RQ/2023



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Presiedute dal Presidente della Corte dei conti Guido Carlino  
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:

Carlo Chiappinelli, Ermanno Granelli, Giovanni Coppola, Fabio Viola, Maria Teresa Polito, Anna Maria Rita Lentini, Manuela Arrigucci, Marco Pieroni, Enrico Flaccadoro, Giuseppa Maneggio, Anna Luisa Carra, Rossella Scerbo, Claudio Chiarenza, Vincenzo Palomba, Maria Teresa Polverino, Massimiliano Minerva;

Consiglieri:

Cinzia Barisano, Stefania Fusaro, Luisa D'Evoli, Luigi Caso, Giuseppe Maria Mezzapesa, Giuseppe Imparato, Vincenzo Chiorazzo, Sergio Gasparrini, Angelo Maria Quaglini, Marco Randolfi, Michela Muti;

Primi referendari:

Laura Alesiani;

Referendari:

Patrizia Esposito.

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e, in particolare, l'art. 6, comma 1, lettera c);

VISTO l'art. 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196;

UDITI, nell'adunanza del 27 marzo 2023, i relatori Pres. Carlo Chiappinelli e il Pres. Sez. Marco Pieroni;

## DELIBERA

di approvare la “Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2022”, nel testo allegato.

La relazione è corredata dalle seguenti tavole e Appendice:

- 1) Elenco delle leggi ordinarie e dei decreti legislativi pubblicati nel periodo settembre-dicembre 2022;
- 2) Oneri finanziari indicati dalle leggi ordinarie e dai decreti legislativi pubblicati nel periodo settembre-dicembre 2022;
- 3) Quadro riassuntivo delle modalità di copertura degli oneri riferiti a leggi ordinarie e decreti legislativi pubblicati nel periodo settembre - dicembre 2022;
- 4) Schede analitiche Oneri e coperture;
- 5) Appendice contenente le “Relazioni quadrimestrali anni 2012-2022. Sintesi dei profili metodologici” e il “Repertorio delle pronunce della Corte costituzionale citate dalla Corte dei conti nelle Relazioni quadrimestrali 2012-2022”.

## I RELATORI

Pres. Carlo Chiappinelli  
F.to digitalmente

Pres. Marco Pieroni  
F.to digitalmente

## II PRESIDENTE

Guido Carlino  
F.to digitalmente

Depositato in segreteria in data 6 aprile 2023

IL DIRIGENTE  
Antonio Franco  
F.to digitalmente

## 1. CONSIDERAZIONI GENERALI

### 1.1. La legislazione del quadrimestre

Nel periodo settembre-dicembre 2022 sono state pubblicate 8 leggi, di cui 4 recanti la conversione di decreti-legge. Risultano entrati in vigore anche 15 decreti legislativi (ad esclusione della tipologia riferita alla modifica degli Statuti speciali), per un totale quindi di nuova legislazione pari a 23 provvedimenti.

Come di consueto, gli effetti finanziari da ascrivere a ciascuna legge ordinaria vengono dettagliatamente riportati nelle singole schede concernenti la quantificazione degli oneri e le relative modalità di copertura. In particolare, per ogni provvedimento legislativo viene riportata una scheda che indica oneri e coperture, con una corrispondenza diretta quando la norma reca una propria compensazione; in caso di copertura complessiva riferita a più norme o priva dell'indicazione nelle singole disposizioni di riferimento (ovvero nelle relazioni tecniche), vengono riportati i due riepiloghi senza corrispondenza.

Si ha in tal modo un quadro complessivo e al contempo analitico della portata finanziaria di ciascun provvedimento e di quella della singola norma, con la relativa copertura, quando indicata.

Le prospettazioni sono espresse - come sempre - in termini di contabilità finanziaria, dal momento che i provvedimenti legislativi vengono pubblicati con tale tipo di indicazione (in quanto l'obbligo di copertura di cui al terzo comma dell'art. 81 Cost. viene assolto in riferimento a tale contabilità) e, in secondo luogo, non sempre sono disponibili i corrispondenti valori in termini di contabilità nazionale.

### 1.2. Considerazioni metodologiche di sintesi

#### a. Osservazioni riguardanti la legislazione ordinaria

##### a.1. Clausole di neutralità e copertura sul bilancio

Occorre considerare preliminarmente che la legge di contabilità prevede, nel caso di ricorso alle clausole di neutralità, l'obbligo di indicare l'entità delle risorse in essere, anche tenendo conto delle facoltà in termini di riprogrammazione, e le unità gestionali di bilancio interessate, escludendo peraltro, la previsione di tali clausole nel caso di spese di natura obbligatoria.

Nonostante tali stringenti vincoli, continua a registrarsi la persistenza, anche nel periodo considerato, di una legislazione corredata di clausole di invarianza prive delle citate indicazioni nelle relative Relazioni tecniche e riferite anche a spese obbligatorie.

Il fatto poi che dette clausole siano previste a fronte di compiti che possono presentare elementi innovativi, come già osservato nelle precedenti Relazioni quadrimestrali, evidenzia un particolare problema metodologico. La mancata previsione, infatti, di costi aggiuntivi non esclude che possano effettivamente derivare dalle norme in futuro maggiori esigenze a legislazione vigente, con copertura a carico

dei “tendenziali” e dunque aggravando il saldo, soprattutto a fronte di oneri di carattere obbligatorio.

Tutto ciò a meno di non ritenere che le disponibilità di bilancio a legislazione vigente siano quantificate in modo da presentare già margini per la copertura di eventuali incrementi di oneri conseguenti all’implementazione delle nuove normative previste. In tal caso si determinerebbe però una scarsa coerenza con il principio della legislazione vigente, che, anche nel nuovo sistema contabile, costituisce il criterio per la costruzione delle previsioni di bilancio al netto della manovra.

Si ricorda che una variante della fattispecie in discorso è costituita dal verificarsi di casi di copertura finanziaria esplicita su stanziamenti di bilancio in essere, nel presupposto della sussistenza di fondi disponibili. Oltre al fatto di trattarsi di copertura non ammessa, si osserva che non sempre, infatti, la Relazione tecnica dà conto dei motivi della sussistenza di margini disponibili, sicché non appare chiaro se in effetti, attesa anche la scarsa chiarezza del rapporto tra la nuova legislazione e quella previgente, si crei il rischio della necessità di futuri stanziamenti di bilancio. Ciò quando non si assiste, di fatto, come evidenziato, ad un capovolgimento del rapporto tra leggi onerose e stanziamenti di bilancio, nel senso che questi ultimi vengono costruiti *ex ante* già scontando gli effetti di norme ancora da approvare: in tal modo, si altera l’ordinato rapporto tra leggi e bilancio, laddove le prime dovrebbero trovare autonoma copertura diversa da quella del ricorso al bilancio.

Non appare inutile ricordare infine, soprattutto in presenza della natura inderogabile del tipo di spesa, l’esigenza di coperture sicure, non arbitrarie o irrazionali, su scala ovviamente permanente, in linea con le indicazioni della giurisprudenza costituzionale in materia (*ex plurimis*, sentenza n. 70 del 2012).

#### *a.2. L’accuratezza delle relazioni tecniche*

I temi prima affrontati delle clausole di neutralità e delle coperture riferite a stanziamenti di bilancio risultano indissolubilmente legati a quello dell’accuratezza delle relazioni tecniche.

Al riguardo, pur nell’ambito di un graduale miglioramento medio della qualità e della tempestività di tali relazioni, si continua a verificare - anche nel quadrimestre oggetto di esame - il fenomeno di relazioni che non sempre consentono una ricostruzione delle quantificazioni degli oneri riportati, limitandosi, esse, il più delle volte, a fornire elementi di sintesi ovvero insufficienti ai fini della piena comprensione del percorso che ha portato alla quantificazione dell’onere stimato.

Il fenomeno della scarsa chiarezza ed esaustività della documentazione governativa presentata in Parlamento continua a presentarsi anche per le coperture finanziarie, in quanto, in tali casi, le relazioni tecniche si limitano a riprodurre la clausola finale di copertura senza esplicitare né i risvolti e le evidenze contabili sottostanti alle medesime coperture né il significato e le implicazioni delle innovazioni di natura ordinamentale.

A proposito dell'insufficienza delle relazioni tecniche, le cause sono molteplici, come è stato osservato nel passato, e vanno dalla scarsa collaborazione da parte delle amministrazioni interessate ai tempi estremamente brevi in cui sovente matura la decisione legislativa, specialmente in riferimento all'approvazione di emendamenti, in ordine ai quali le amministrazioni competenti spesso si trovano in condizioni non idonee per una ponderata valutazione dei corrispondenti effetti.

La persistenza del fenomeno introduce comunque un elemento di incertezza circa gli effettivi contorni finanziari della decisione legislativa, il che vale - anche se in tono minore - pure nel caso in cui si ricorra alla tecnica del tetto di spesa, quando l'ammontare di risorse non risulti coerente con la dimensione dell'intervento e soprattutto con il livello di automaticità del relativo impatto sui bilanci: in tale ipotesi, è lo stesso limite di spesa a poter risultare travolto ovvero trascinato dalla pressione degli elementi di base che determinano l'onere, soprattutto in presenza non solo di diritti soggettivi come tali espressamente dichiarati dalla norma, ma anche di una serie di situazioni più sfumate soggettivamente rilevanti e difficilmente comprimibili (ovvero modulabili) per tener conto delle risorse di volta in volta disponibili.

La questione assume un particolare rilievo anche alla luce della nuova configurazione, come già segnalato in precedenti Relazioni trimestrali, del meccanismo delle clausole di salvaguardia così come novellato a partire dal 2016, in virtù del quale, come è noto, l'intervento legislativo correttivo per il primo anno è previsto solo come terza tipologia d'intervento dopo che le risorse a legislazione vigente si siano dimostrate insufficienti a far fronte al disallineamento tra oneri e coperture.

Le possibili sottostime degli oneri, di rado verificabili *ex ante* in assenza di relazioni tecniche esaustive, possono dunque rappresentare la premessa di evoluzioni negative delle grandezze di finanza pubblica, soprattutto in riferimento a provvedimenti di manovra ovvero comunque di grande rilevanza quantitativa. L'esito di tutto ciò, in caso di un quadro poco sostenibile circa gli elementi alla base della stima degli oneri, può tradursi nella creazione di condizioni favorevoli per il verificarsi di fenomeni gestionali - come, ad esempio, i debiti fuori bilancio - contrastanti con i richiamati principi di bilancio.

Quanto, in particolare, alle entrate, sul piano metodologico il problema della scarsa attendibilità delle stime riportate dalle Relazioni tecniche riguarda in modo precipuo la materia tributaria: infatti, di fronte a norme di agevolazione, per esempio, non è sempre chiaro l'impatto sulle corrispondenti previsioni a legislazione vigente.

Per altro verso, il tema si riflette, in linea più generale, anche sul grado di certezza delle nuove o maggiori entrate previste in quanto acquisite *ex ante* agli equilibri del singolo provvedimento e dunque della finanza pubblica, a fronte di nuovi o maggiori oneri che presentano mediamente un livello di certezza maggiore e dunque un coefficiente di realizzazione il più delle volte tendente all'unità.

*a.3. Mancata indicazione della precipua forma di copertura*

Nel passato, continuava a verificarsi la fattispecie di clausole di copertura che genericamente (oppure anche in riferimento a singole norme) venivano imputate alle maggiori entrate e alle minori spese contestualmente recate dal provvedimento ovvero di clausole di coperture di oneri riferiti alla somma degli effetti di numerosi articoli.

Quest'ultimo fenomeno (unica indicazione di copertura per più articoli), oltre a comportare uno scarso livello di trasparenza nelle scelte relative all'utilizzo e al reperimento delle risorse pubbliche di cui alla decisione legislativa, appare anche in contrasto con la legge di contabilità, la quale prevede singole ipotesi di copertura finanziaria ciascuna delle quali riferita ad un onere (per la ricostruzione della corrispondenza tra singolo onere e singola copertura cfr. le già richiamate tavole allegate alla presente Relazione in riferimento a ciascun atto legislativo: legge e decreto legislativo). Senza una tale corrispondenza, ad esempio, quando si è in presenza di coperture a valere anche su stanziamenti di conto capitale, non si può escludere la dequalificazione della spesa, in assenza dell'indicazione delle quote di oneri di egual natura.

Quanto invece al primo fenomeno (riferimento a risorse interne senza differenziare tra entrate e spese), non appariva ispirato a trasparenza un modello legislativo privo delle necessarie distinzioni, che non consentisse cioè una ricostruzione sistematica delle coperture nell'ambito della dicotomia di base tra maggiori entrate e minori spese, prevista dalla legge di contabilità. Nella misura in cui si trattava dell'utilizzo di effetti indiretti, veniva ricordato il principio dell'integrità, attuativo dell'art. 81 Cost. in base all'art. 24 della legge di contabilità e declinabile almeno sotto il profilo dell'esigenza di trasparenza: peraltro, a parità di fattispecie, si registra l'uso non univoco di tale modalità.

Ciò che si rileva al riguardo, per la presente Relazione, è che per i due decreti-legge nn. 115 e 144, si ha invece, positivamente, la distinzione negli effetti indiretti tra minori spese e maggiori entrate.

Si ricorda, comunque, in linea più generale, che, come già fatto prima presente, le carenze prima evidenziate in termini di relazioni tecniche (e di metodologie di ricostruzione delle stime degli oneri) attengono anche al profilo delle coperture finanziarie, di cui dovrebbe in qualche modo essere dimostrato e ricostruibile il quadro della relativa sostenibilità.

Si inserisce in questo quadro, poi, la complessa problematica di cui ai citati decreti-legge "aiuti-bis" ed aiuti-ter" (rispettivamente, n. 115 e n. 144 del 2022, di seguito esaminati), per il fatto di trovare compensazione, per la contabilità nazionale, su miglioramenti dei "tendenziali" e, per la contabilità finanziaria, con un peggioramento del saldo netto da finanziare. Si rinvia comunque alle osservazioni espresse nella precedente Relazione quadrimestrale riferita al periodo maggio-agosto 2022 in riferimento ai decreti-legge nn. 21 e 50 del 2022.

*a.4. Osservazioni sulla tecnica del limite di spesa*

Il tema prima esaminato della qualità delle Relazioni tecniche richiama l'altro relativo alla precisa configurazione dell'onere.

È noto che da tempo la legge di contabilità incanala le fattispecie normative onerose, ai fini delle forme di definizione degli oneri, essenzialmente in due tipologie.

Da un lato, vi è l'opzione intesa a fissare un limite massimo, se il tipo di onere sottostante presenta una accentuata flessibilità, nel qual caso il tetto di spesa può rappresentare un presidio valido ai fini dell'effettivo contenimento dell'onere stesso all'interno del limite prefissato.

Dall'altro, vi è l'opzione volta a prevedere oneri solo valutati, cui si ricorre quando il meccanismo sottostante che genera pressione sul bilancio presenti elementi di rigidità ed automaticità, sicché non appare del tutto garantito che il relativo flusso effettivo possa essere contenuto nel tetto di spesa. Il riferimento è non solo alle situazioni esplicitamente costruite dalla norma sostanziale come diritti soggettivi, ma anche all'ampia gamma di situazioni individuali cui può dar luogo la normativa e che comunque non presenta effettivi elementi di modulabilità ed elasticità dal punto di vista dell'erogatore della prestazione (Pubblica amministrazione). È il caso anche di fattispecie la cui evoluzione in termini finanziari dipende da variabili esogene, il cui effetto può confliggere con un tetto di spesa, in quanto non prevedibili *ex ante* nei loro effetti.

In questi casi appare incongruo adottare la tecnica del limite di spesa.

Va ribadito il punto di fondo della problematica, ossia che, a fronte di fattispecie normative di particolare delicatezza e complessità nonché tali da creare una pressione sui bilanci con forti elementi di automaticità, la tecnica del tetto di spesa può presentare maggiori rischi sul piano finanziario ovvero in ordine all'effettiva implementazione della normativa nel suo complesso (che potrebbe infatti risultare rallentata nel caso di rigido rispetto del tetto).

Si è verificato poi anche un caso in parte diverso (di cui, ad esempio, al decreto-legislativo n. 230 del 21 dicembre 2021, in tema di assegno unico ed universale per i figli a carico), ossia di un onere che, ancorché costruito correttamente in termini di mera valutazione, presenta però rilevanti dimensioni quantitative, sicché la massima che se ne può trarre consiste dunque nella necessità di una certa prudenza nel ricorso alla mera valutazione degli oneri, pur in presenza di fattori sottostanti ad alto contenuto di automaticità, se gli oneri medesimi risultano consistenti. Infatti, in tal caso può risultare praticamente abbastanza difficoltoso utilizzare la possibilità di far fronte ad un eventuale scostamento ricorrendo a spazi idonei nel bilancio a legislazione vigente, sicché il meccanismo implicito di salvaguardia finisce con il risolversi, di fatto, in un rinvio alla presentazione, già per l'esercizio in corso, di un'iniziativa legislativa ad opera del Governo, ancorché da adottare "tempestivamente", come prescrive l'art. 17, comma 13, della legge di contabilità, ma pur sempre esito di una valutazione discrezionale.

*a.5. Aspetti innovativi nella stima degli oneri anche in termini di cassa*

In materia degna di evidenziazione è la procedura di cui alla valutazione degli oneri seguita per numerosi provvedimenti, di seguito esaminati in dettaglio. Ai fini delle presenti Considerazioni generali, si può riassumere la problematica nei seguenti punti, riprendendo, peraltro, quanto più diffusamente esposto in occasione di analoghe circostanze per leggi recanti interventi di particolare rilievo quantitativo.

Anzitutto, gli oneri vengono valutati non solo in riferimento al saldo netto da finanziare, ma anche per i riflessi sugli altri saldi attraverso l'incremento dell'apposito fondo di sola cassa utilizzato per colmare la differenza tra gli effetti sulla competenza e sugli altri saldi. Si concretizza così una tecnica che può essere valutata positivamente in ordine alla gestione ed alla tenuta dei saldi, pur in assenza, però, di indicazioni nella relazione tecnica circa i coefficienti sottostanti, il che impedisce una verifica da parte del Parlamento circa le motivazioni alla base del rapporto tra le stime riportate in riferimento ai diversi saldi.

Come già sottolineato negli anni precedenti, tutto ciò merita un'attenzione dal punto di vista ordinamentale per numerosi profili. Si accentua la divaricazione tra la contabilità in cui si esprime il documento di cui al bilancio dello Stato e le altre contabilità (fabbisogno del settore pubblico ed indebitamento netto). Tale fenomeno in prospettiva può comportare una riflessione a livello di sistema sulle stesse modalità di assolvimento dell'obbligo di copertura, anche per gli aspetti istituzionali, non essendo pubblici - e dunque disponibili per il Parlamento - i coefficienti nei passaggi tra le varie contabilità, il che concorre di fatto a collocare progressivamente tale obbligo su piani diversi tra i poteri dello Stato. La corretta scelta da parte del Governo di compensare sui vari saldi implica poi una riflessione anche sul ruolo che può giocare la Tesoreria nel circuito costituzionale dell'assolvimento dell'obbligo di copertura, a fronte di una ormai risalente ed omogenea interpretazione nel senso di un suo riferimento ai soli aspetti di mera competenza (cui è sottesa una funzione "servente" dell'autorizzazione di cassa, a sua volta in via di forte evoluzione per la transizione verso il sistema della "competenza potenziata"). La problematica appena evidenziata assume un ruolo di accresciuto rilievo anche tenendo conto della coesistenza, nello stesso quadro costituzionale, di contabilità e sistemi di riferimento diversi.

Per intanto, la conclusione circa la vicenda qui in esame può consistere nel ritenere necessaria l'esplicitazione almeno dei coefficienti assunti da parte del Governo onde conferire trasparenza ad operazioni di tal tipo (pur da valutare positivamente), il che richiede, anche per questo verso, una diversa conformazione delle stesse relazioni tecniche.

Sul piano più generale, trova conferma che, anche per questo verso, si rafforza la tendenza verso una divaricazione di fatto dell'obbligo di copertura e di compensazione per la parte afferente all'iniziativa del Governo rispetto a quella riguardante il Parlamento, atteso che solo il primo è in grado di conoscere l'entità e la composizione dell'evoluzione dei vari saldi, tra l'altro senza la messa a disposizione di tutte le



informazioni utili, come prima riportato. La particolarità della posizione del Governo trova conferma considerando anche la possibilità di far ricorso al maggior indebitamento per circostanze eccezionali, ai sensi dell'art. 6 della legge n. 243 del 2012.

b. Osservazioni riguardanti la legge di bilancio

Per quanto concerne la sessione di bilancio, si fa presente che una gran parte delle osservazioni svolte nei precedenti anni trova conferma anche in riferimento alla sessione 2022. Si evidenziano di seguito, in particolare, alcuni temi più significativi della sessione qui esaminata.

*b.1. La doppia versione dei documenti programmatici e problematiche relative ai tempi di approvazione degli strumenti di manovra*

A causa della fine della legislatura e delle conseguenti elezioni generali in data 25 settembre 2022, per la sessione 2022 non si è potuto porre il problema del rispetto delle date di presentazione dei vari documenti previsti per la sessione di bilancio, di natura sia programmatica che legislativa, problema che si era posto per le sessioni degli anni precedenti.

La novità sul piano istituzionale è stata, infatti, per le motivazioni particolari prima accennate, che nel passaggio dal precedente al successivo Governo sono state presentate due Note di aggiornamento del DEF e due Documenti programmatici di bilancio, le cui prime versioni erano limitate ovviamente alle proiezioni tendenziali, essendo in carico, l'ultimo Governo della XVIII legislatura, solo per il disbrigo degli affari correnti, e potendo presentare, il primo Governo della XIX legislatura, la relativa versione programmatica (oltre che l'aggiornamento di quella tendenziale di cui ai primi due documenti).

Anche la presentazione del disegno di legge di bilancio è poi slittata naturalmente ad un momento successivo rispetto a quanto previsto dalla legge di contabilità.

Va anche registrato che la legge di bilancio è stata approvata ed è entrata in vigore prima della definitiva conversione del decreto-legge n. 176 del 2022, intervenuta nello scorso mese di gennaio 2023, pur recando, quest'ultimo provvedimento, in parte la copertura degli oneri di cui alla legge di bilancio.

*b.2. Il problema del contenuto della Sezione I della legge di bilancio*

1) Il mancato rispetto dei divieti contenutistici circa la Sezione I

Sul tema del rispetto dei contenuti ammissibili così come assegnati alla Sezione I della legge di bilancio dalla legge di contabilità, va confermata la presenza di norme di natura difforme rispetto alle prescrizioni della medesima legge di contabilità e della stessa legge n. 243 del 2012. Ciò continua a rappresentare un'anomalia sul piano istituzionale, come già segnalato negli anni più recenti.

Il fenomeno, dunque, viene registrato anche per la sessione di bilancio 2022. Si continua a registrare la diffusa presenza di norme di dubbia coerenza con il divieto di

introdurre disposizioni prive di effetti finanziari netti ovvero contenenti interventi microsettoriali e localistici.

Nel rinviare all'apposito paragrafo per maggiori dettagli, si ricorda per intanto che, in base al nuovo assetto ordinamentale, il citato divieto contenutistico assume una valenza accentuata, dopo l'entrata in vigore delle recenti novelle alla legge di contabilità, che a sua volta ha dato attuazione al corrispondente art. 15 della menzionata legge c.d. "rinforzata" n. 243 del 2012, attuativa peraltro di un espresso richiamo contenuto nell'art. 81 Cost., sesto comma (contenuto della legge di bilancio). Come la Corte ha già osservato più volte, gli effetti della presenza di norme difformi dalle prescrizioni della legge di contabilità andrebbero valutati, dunque, alla luce delle conseguenze che derivano dalla violazione del quadro di regole "rinforzato", che - come confermato anche dalla giurisprudenza costituzionale - si pone come attuativo dell'art. 81 Cost.

### *b.3. Problematiche relative alla Sezione II*

Come sviluppato in dettaglio nel successivo paragrafo c.2, pur in presenza di un apparato documentativo ed espositivo di dimensioni accresciute rispetto al passato (anche in connessione con le numerose novelle alla legge di contabilità da ultimo intervenute nel 2018), si segnalano alcuni problemi metodologici, in gran parte dovuti a carenze informative che rendono il quadro della documentazione non del tutto esaustivo.

Quanto ai dati esposti, non risulta dimostrato il rispetto del divieto - previsto dalla legge di contabilità - circa il non peggioramento della qualità della spesa nell'utilizzo delle varie forme di flessibilità, né vengono forniti i dati circa la composizione delle somme che il Governo reiscrive come residui passivi eliminati e quelli riaccertati. Ma soprattutto, nonostante i richiami di principio in essere nella documentazione governativa, non risulta ancora chiarito dal Governo, sul piano metodologico, in quale misura il nuovo criterio della competenza potenziata, entrato in vigore il 1° gennaio 2019, sia stato assunto tra i criteri di impostazione delle previsioni di bilancio per il 2023 e quali ne siano le conseguenze sul piano delle previsioni.

Tale ultima carenza presenta un rilievo importante, tenuto conto dell'elevato significato del passaggio al sistema della c.d. "competenza potenziata", la cui *ratio* va collocata nell'avvicinamento della competenza alla cassa, il che potrebbe implicare una progressiva distanza della previsione di bilancio di competenza rispetto al titolo giuridico sottostante, dipendendo, la relativa quantificazione, dal singolo cronoprogramma coerente a sua volta con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

Sebbene si registrino miglioramenti nell'esposizione del raccordo tra stanziamenti di bilancio e leggi sostanziali in essere, nel richiamo alle normative sottostanti alla previsione di bilancio mancano le relative quantificazioni, sicché non si dispone del dato essenziale circa la composizione dello stanziamento in riferimento al titolo sottostante: ciò sia per il capitolo che per l'azione.

Viene in altre parole fornito, nel nomenclatore degli atti, l'elenco dei titoli giuridici sottostanti ai vari capitoli, ma mancano i relativi riferimenti finanziari (che costituisce l'informazione più rilevante), ossia non è fornito il dato della quota di stanziamento corrispondente al singolo titolo giuridico. Quanto poi al raccordo tra programma, azioni e capitoli - altro elemento essenziale ai fini della comprensione della struttura del bilancio a legislazione vigente - esso è disponibile in forme immediate per le prime due unità, ma non viene fornito con le medesime modalità per quanto concerne la suddivisione delle azioni in capitoli, il che impedisce, per altro verso, la comprensione immediata della struttura del medesimo bilancio nella disarticolazione della singola azione per capitoli.

Mancano altresì informazioni sugli effetti della normativa di cui all'art. 4-*quater* del decreto-legge n. 32 del 2019, prorogata e rivista dal citato decreto-legge n. 176. Si registra altresì la riclassificazione dei capitoli per tener conto della conclusione della sperimentazione circa l'adozione del piano dei conti integrato di cui all'art. 38-*bis* della legge di contabilità.

Da ultimo, permane il problema (risalente) della necessità di arricchire la Relazione tecnica in riferimento alla Sezione II, sì da permettere la ricostruzione in dettaglio delle determinanti della quantificazione degli stanziamenti riferiti alla singola unità elementare (si continua a proporre il solo riferimento alle categorie economiche di bilancio). Problema, questo, che attiene anche alla Sezione I, soprattutto per le proiezioni ultratriennali degli interventi, che costituiscono poi la base della futura legislazione vigente.

### 1.3. Giurisprudenza costituzionale

Nel periodo considerato (settembre - dicembre 2022), sono da segnalare cinque pronunce della Corte costituzionale, rispettivamente, in materia di copertura finanziaria di leggi onerose (sentt. n. 219, n. 253, n. 255), di coordinamento della finanza pubblica (sent. n. 255) e di armonizzazione dei bilanci pubblici (sentt. n. 233, n. 268).

#### a. In tema di copertura finanziaria di leggi onerose

Con la **sentenza n. 219**, la Corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 248, comma 4, t.u. enti locali, ai sensi del quale «[d]alla data della deliberazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'articolo 256 i debiti insoluti a tale data e le somme dovute per anticipazioni di cassa già erogate non producono più interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria. Uguale disciplina si applica ai crediti nei confronti dell'ente che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione a decorrere dal momento della loro liquidità ed esigibilità».

Più precisamente, il giudice *a quo* assumeva che l'inesigibilità solo temporanea degli accessori del credito per gli enti in dissesto, analogamente a quanto previsto per

l'imprenditore insolvente sottoposto a procedura concorsuale (art. 154 del d.lgs. n. 14 del 2019), avrebbe equiparato situazioni ontologicamente diverse, posto che i comuni non sarebbero omologabili ai privati, essendo enti esponenziali della collettività amministrata. Sicché, il regime normativo degli accessori del credito nei confronti dell'ente dissestato si sarebbe posto in contrasto con gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., per il rischio di generare dissesti in successione, così compromettendo il percorso dell'ente locale verso l'obiettivo primario dell'equilibrio di bilancio, rendendo irrealizzabile, «qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale».

La Corte ha motivato, escludendo la lesione dei parametri evocati, nel senso che il temuto dissesto "a catena", asseritamente riconducibile all'art. 248, comma 4, t.u. enti locali, non è la conseguenza diretta della norma, ma è attribuibile piuttosto a scelte amministrative dell'ente, il quale - nella pendenza della procedura di dissesto - avrebbe dovuto apprestare misure, anche contabili, idonee a garantire il più rapido ripristino dell'equilibrio finanziario (artt. 259 e seguenti t.u. enti locali).

Nel caso oggetto del giudizio *a quo*, ad esempio, la possibile nuova dichiarazione di dissesto non è stato ritenuto imputabile alla norma censurata, rappresentando piuttosto un inconveniente di fatto, inidoneo, da solo, a fondare un profilo di legittimità costituzionale (*ex multis*, sentenze n. 220 del 2021, n. 115 del 2019, n. 225 del 2018).

La Corte costituzionale non ha mancato di rilevare, seppur con riferimento a leggi regionali, "che le norme che comportino spese, quando non siano connesse a prestazioni riconducibili a diritti fondamentali, sono assoggettate al «principio della sostenibilità economica» (*ex multis*, sentenze n. 190 del 2022, n. 62 del 2020 e, nello stesso senso, n. 227 del 2019). In altri termini, un comune, nell'assumere un impegno di spesa pluridecennale, dovrebbe prestare idonea considerazione alla relativa sostenibilità finanziaria, con l'indicazione delle risorse effettivamente disponibili, con studi di fattibilità di natura tecnica e finanziaria e con l'articolazione delle singole coperture finanziarie (sentenza n. 227 del 2019), a presidio della sana gestione finanziaria.

La Corte ha poi concluso osservando che "[i] tema dell'imputabilità all'ente risanato dei debiti non soddisfatti dall'organo straordinario di liquidazione (OSL) è stato peraltro segnalato di recente dall'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali istituito presso il Ministero dell'interno («Criticità finanziarie degli enti locali. Cause e spunti di riflessione per una riforma delle procedure di prevenzione e risanamento», pubblicato il 12 luglio 2019), il quale, nel valutare gli strumenti posti in essere dal legislatore per fronteggiare le situazioni di crisi degli enti locali - segnatamente, il dissesto, il dissesto guidato e la procedura di riequilibrio finanziario - ne ha messo in luce gli aspetti problematici, riferiti in particolare alla facoltà concessa ai creditori di rifiutare la proposta transattiva formulata dall'OSL, ovvero di chiedere all'ente tornato in bonis eventuali interessi maturati nel corso della procedura. In questa prospettiva, il legislatore, nell'apprestarsi a riformare la normativa sulla crisi finanziaria

degli enti locali, potrà prestare adeguata attenzione alle diverse esigenze che si contrappongono”.

Con la **sentenza n. 253**, la Corte – nel ribadire la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale nella sede di giudizio di parificazione *ex plurimis*, sentenze n. 247, n. 235 e n. 215 del 2021, n. 18 del 2019 e n. 89 del 2017) – ha ritenuto l’art. 29-*bis* della legge della Regione Molise 8 aprile 1997, n. 7 (Norme sulla riorganizzazione dell’amministrazione regionale secondo i principi stabiliti dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29) in contrasto non solo dei principi che direttamente tutelano l’equilibrio di bilancio e la corretta gestione finanziaria (artt. 81 e 97, primo comma, Cost.) ma anche di quelli che sovrintendono al riparto di competenze fra Stato e regioni, configurandosi una “correlazione funzionale” fra la lesione del parametro concernente la competenza e la violazione degli stessi parametri finanziari.

In definitiva, ha ritenuto la Corte, l’intervento regionale scrutinato lede l’art. 81, quarto comma, Cost. (ora terzo comma), poiché introduce una voce di spesa per il personale a carico della finanza regionale avvenuta senza il necessario fondamento nella contrattazione collettiva e in violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, con conseguente incidenza sull’equilibrio finanziario dell’ente (sentenza n. 112 del 2020) e lesione dei criteri dettati dall’ordinamento ai fini della corretta gestione della finanza pubblica allargata (sentenza n. 138 del 2019).

Con la **sentenza n. 255**, la Corte ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 20, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, promossa in riferimento all’art. 81, terzo comma, Cost., è fondata.

L’art. 20 della legge reg. n. 17 del 2021 stabilisce che: «1. L’articolo 15 della legge regionale 22 dicembre 1989 n. 45 (Norme per l’uso e la tutela del territorio regionale), è sostituito dal seguente: “Art. 15 (Esecuzione dei provvedimenti di demolizione e rimessione in pristino) 1. L’Amministrazione regionale è autorizzata a concedere una anticipazione delle spese ai comuni che sono tenuti ad eseguire i provvedimenti di demolizione e di rimessione in pristino delle autorità amministrativa e giudiziaria ai sensi dell’articolo 6 della legge regionale n. 23 del 1985, dell’articolo 31, comma 9, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) e dell’articolo 181, comma 2, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137). 2. Alla richiesta di anticipazione è allegato il titolo da eseguirsi ed un preventivo di spesa. 3. L’anticipazione è concessa senza interessi. 4. I comuni iniziano il procedimento di recupero delle spese sostenute dal trasgressore entro un anno dall’esecuzione della demolizione e lo concludono entro cinque anni, salva proroga per giustificati motivi da chiedere all’Amministrazione regionale prima della scadenza del termine. 5. Le somme recuperate sono restituite all’Amministrazione regionale che le ha anticipate. 6. In assenza di recupero dal

trasgressore il comune procede comunque alla restituzione delle somme entro dieci anni dall'erogazione dell'anticipazione».

In proposito, la Corte ha ricordato il proprio costante orientamento secondo cui «ogniqualevolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (*ex multis*, sentenze n. 190 del 2022, n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013).

La Corte ha anche aggiunto che il combinato degli artt. 17 e 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) stabilisce che le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali. L'art. 19, comma 1, della legge n. 196 del 2009, specificativa del precetto di cui all'art. 81, terzo comma, Cost., prescrive, quale presupposto della copertura finanziaria, la previa quantificazione della spesa, per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita, unitamente all'indicazione del relativo stanziamento nel bilancio.

Sulla base di tale premessa, la Corte ha concluso che la disposizione impugnata non contiene alcuna quantificazione della spesa derivante dall'applicazione dell'art. 20, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 e nemmeno l'indicazione del relativo stanziamento. Sicché, la disposizione regionale in esame, omettendo di indicare la copertura finanziaria delle spese afferenti all'esecuzione dei provvedimenti di demolizione e di rimessione in pristino, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost.

#### b. In tema di armonizzazione dei bilanci pubblici

Con la **sentenza n. 233**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale) sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione alla norma interposta di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, è fondata.

Tale disposizione del decreto legislativo in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici è specificamente funzionale, coerentemente con la rubrica della stessa (Trasparenza dei conti sanitari e finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali), a evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati alla garanzia dei LEA, ovvero proprio quei fenomeni che hanno concorso al determinarsi delle gravissime situazioni prima descritte.

Difatti, l'art. 20, al comma 1, richiede alle regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, «un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale», al dichiarato «fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti» di programmazione finanziaria sanitaria.

Per conseguire tale obiettivo nello stesso comma 1 si prescrive l'adozione di un'articolazione di capitoli di bilancio che consenta di garantire «separata evidenza» delle grandezze ivi tipizzate, la prima delle quali, nella sezione A) «[e]ntrate» (lettera a), indica il «finanziamento sanitario ordinario corrente quale derivante» dalle richiamate fonti di programmazione, cui corrisponde, alla lettera a) della sezione B) «[s]pesa», la «spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA [...]».

Per il perimetro sanitario così portato ad evidenza, sono poi fissate specifiche regole contabili che, come enuncia il successivo comma 2, sono volte a «garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria».

La disposizione censurata, ponendosi in contrasto con i parametri richiamati, da un lato, autorizza «l'utilizzo di una quota del Fondo sanitario» per finanziare le quote residue del prestito ottenuto dal MEF da regioni in piano di rientro, dall'altro, non ha natura sanitaria: mentre il debito regionale preesistente, da estinguere immediatamente con le risorse anticipate, era sì attinente al settore sanitario, il debito di restituzione della liquidità, oggetto della norma censurata, ha invece un carattere meramente finanziario, in quanto diretto a rimborsare lo Stato e non più i fornitori del servizio sanitario.

In altri termini, il prestito assentito dalla legge n. 244 del 2007 ha fronteggiato le esigenze di cassa, al fine di consentire alle regioni di estinguere debiti sanitari già iscritti nel loro bilancio o in quello dei loro enti, per cui si è caratterizzato per un vincolo di destinazione che si è impresso sul necessario utilizzo delle somme oggetto del finanziamento per pagare tempestivamente i debiti pregressi della sanità. Per converso, il rimborso del prestito statale ha quale causa la mera (e neutrale) restituzione delle somme prestate e, dunque, rispondendo ad una pura logica finanziaria, è del tutto estraneo al vincolo di destinazione riferito alle spese sanitarie.

La Corte ha aggiunto che con la disposizione di legge oggetto di censura, la Regione realizza un'operazione che, a fronte della diminuzione delle risorse per i LEA, amplia la capacità di spesa nel settore non sanitario, cioè ordinario, del bilancio regionale (sul quale, invece, dovrebbe gravare l'onere dell'ammortamento del prestito).

È la stessa legge di stabilità regionale n. 3 del 2016, nella quale è presente il censurato art. 6, a dare atto – nel prospetto allegato richiamato dall'art. 74 della stessa – che gli effetti finanziari di tale disposizione consistono in «minori spese finali» per il bilancio regionale, ossia in «maggiori risorse» che altre previsioni della stessa legge regionale hanno contestualmente impiegato per spesa discrezionale.

In questi termini, si realizza un effetto non dissimile da quello stigmatizzato da questa Corte nella sentenza n. 181 del 2015, laddove l'improprio utilizzo da parte del legislatore regionale delle risorse ottenute a titolo di anticipazione di liquidità per l'estinzione di debiti commerciali, anche del settore sanitario, portava ad «ampliare la spesa di competenza dell'esercizio».

In conclusione, la disposizione censurata correla a una entrata certamente sanitaria (il Fondo sanitario) una spesa invece estranea a questo ambito, alterando così la struttura del perimetro sanitario prescritto dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, la cui finalità di

armonizzazione contabile risulta chiaramente elusa, con violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La Corte ha altresì ritenuto violato l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Disattendendo le regole contabili del perimetro sanitario, all'onere per la restituzione del prestito allo Stato – spesa non sanitaria – è stata data copertura con le specifiche risorse ordinarie destinate alle spese correnti per il finanziamento e la garanzia dei LEA, distraendole così dalla loro originaria finalità.

Con la **sentenza n. 268**, la Corte costituzionale l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera dd), della legge della Regione Molise 30 dicembre 2020, n. 17 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019) e del relativo Allegato 30 (Relazione al Conto del Bilancio e alla gestione economico patrimoniale, contenente anche la nota informativa sugli strumenti finanziari derivati della Regione), nella parte in cui dispone il ripiano del disavanzo di amministrazione non recuperato nel corso dell'esercizio 2019, nonché dell'ulteriore disavanzo emerso nel medesimo anno in più esercizi.

Al riguardo, la Corte ha evidenziato che la disposizione censurata viola i principi contabili applicati contenuti nei paragrafi 9.2.26 e 9.2.28 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 che disciplinano gli effetti della «tardiva approvazione» del rendiconto di un esercizio, che, in quanto tale, «non consente l'applicazione del disavanzo al bilancio dell'esercizio successivo a quello in cui il disavanzo si è formato». Dai menzionati principi consegue che, in caso di approvazione tardiva, il disavanzo di amministrazione non ripianato in corso di esercizio, nonché l'eventuale ulteriore disavanzo emerso, sono ripianati applicandoli per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione.

La Corte ha esplicitamente fatto riferimento al proprio orientamento secondo il quale «[q]uando l'ente non abbia approvato il rendiconto di un determinato esercizio e non abbia recuperato il relativo disavanzo presunto entro quello successivo, è tenuto a ripianarlo per intero nell'esercizio in cui il disavanzo effettivo emerge, rimanendo preclusa la possibilità di considerarlo un "nuovo" disavanzo, cui applicare il ripiano triennale» (sentenza n. 246 del 2021).

#### c. In tema di coordinamento finanziario

Con la **sentenza n. 255**, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 19, della legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale) sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 23 del d.lgs. n. 75 del 2017.

La disposizione regionale impugnata, prevedendo un incremento della spesa per il trattamento economico accessorio del personale, non rispettoso dei limiti posti dallo Stato al fine di assicurare l'invarianza della spesa, non risulta compatibile con il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale, in



coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea garantiti dall'art. 117, primo comma, Cost. (in tal senso, sentenze n. 190 del 2022, n. 412 e n. 169 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004).

## 2. LE SINGOLE LEGGI

### **Legge 21 settembre 2022, n. 142, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115, recante misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali**

Il provvedimento (cd. “aiuti-*bis*”) appare riconducibile, come messo in luce dal Comitato per la legislazione presso la Camera dei deputati, alle distinte finalità di contenere il costo dell’energia e dei carburanti, contrastare l’emergenza idrica, adottare misure in materia di politiche sociali, salute, istruzione, accoglienza, nonché a favore delle regioni e degli enti locali e, infine, contrastare gli effetti della crisi internazionale, anche in ordine allo svolgimento delle attività produttive. In esso sono contenute anche norme la cui coerenza con le predette finalità, sempre secondo il citato Comitato, andrebbe valutata con attenzione: si tratta, ad es., dell’art. 22-*bis* (disposizioni concernenti il Corpo nazionale dei vigili del fuoco); dell’art. 28 (misure di accelerazione degli interventi infrastrutturali in materia di trasmissione televisiva); dell’art. 34, commi 3 e 4 (Olimpiadi Milano - Cortina 2026); dell’art. 35-*bis* (stabilizzazione del personale a tempo determinato assunto per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza); dell’art. 37-*bis* (disposizioni in materia di Ente circoli della Marina militare); dell’art. 40 (edilizia penitenziaria); dell’art. 41-*bis* (disposizioni urgenti in materia di giustizia tributaria) ed infine dell’art. 42-*bis* (disposizioni in materia di internalizzazione del *contact center* multicanale dell’INPS).

Dall’apposito allegato alla relazione tecnica si evince che l’intervento è concentrato quasi esclusivamente sul primo anno, con quantificazioni molto diverse per le singole componenti tra i vari saldi. L’effetto complessivo peggiorativo sul saldo di competenza si attesta intorno ai 14 miliardi per il 2022, importo che rimane all’incirca costante per gli altri saldi. Notevolmente diversa è però la composizione, nel senso che, mentre per il saldo di competenza si tratta quasi esclusivamente di maggiori spese, per le altre grandezze l’importo complessivo risulta distribuito quasi per quote identiche tra minori entrate e maggiori spese.

La compensazione - in base all’art. 43, dettante disposizioni finanziarie - è quasi del tutto basata sull’utilizzo dei margini di cui all’apposita Relazione sullo scostamento di bilancio ai sensi dell’art. 6 della legge n. 243 del 2012, presentata dal Governo il 26 luglio u.s.: valgono a quest’ultimo riguardo le già richiamate considerazioni metodologiche della Relazione quadrimestrale riferita al periodo maggio-agosto 2022 a proposito dei decreti-legge nn. 21 e 50.

In merito alle singole disposizioni, l’art. 1 pone oneri sulla Cassa per i servizi energetici ed ambientali, senza che sia stata offerta una dimostrazione della relativa sostenibilità. Viene poi in rilievo l’art. 12 (misure fiscali per il *welfare* aziendale), in relazione al quale si osserva, come già segnalato dal Servizio bilancio dello Stato della Camera dei deputati, che la relazione tecnica non sembra aver valutato l’eventuale

incentivazione a seguito dell'incremento del limite di esenzione dal reddito dei compensi in natura, il che potrebbe indurre il trasferimento nella quota esente di una parte di retribuzione. Quanto poi all'art. 20 (esonero parziale dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori dipendenti), dalla relazione tecnica non si ha conferma se le stime comprendano anche il settore agricolo, il che potrebbe incidere sulla quantificazione: ciò va messo in rilievo anche considerando che gli oneri sono solo valutati.

Per l'art. 21 (anticipo della rivalutazione delle pensioni all'ultimo trimestre 2022), i cui oneri sono correttamente espressi in termini di mera valutazione, la relazione tecnica non presenta tutti i dati previsti dalla legge di contabilità per la materia pensionistica, così come per l'art. 23-*bis* (proroga del lavoro agile per i lavoratori fragili), in relazione ai cui oneri la documentazione fornita non appare sufficiente.

Problema diverso è posto dall'art. 32 (aree di interesse strategico nazionale), i cui effetti finanziari sono rimessi alla normativa secondaria, nonché dall'art. 37 (disposizioni in materia di *intelligence* in ambito cibernetico), il cui tenore letterale non prevede la clausola d'invarianza, cui fa cenno la relazione tecnica.

L'art. 43, prima citato, al comma 1 reintegra parzialmente alcune riduzioni di bilancio in precedenza disposte, il che è già avvenuto nel 2022 ad opera del decreto-legge n. 50, che contestualmente, da un lato, provvedeva a tale reintegro in ordine ad un precedente "taglio" (con il decreto-legge n. 17) e, dall'altro, dettava un'altra riduzione, parzialmente recuperata ora con il provvedimento in titolo, senza che, peraltro, le varie relazioni tecniche abbiano esplicitato le sostenibilità di bilancio che di volta in volta si prospettano, in merito alle riduzioni che vengono temporaneamente utilizzate per brevi periodi a scopo di compensazione.

Il comma 2, lettera c), riduce poi l'autorizzazione di spesa per il riconoscimento dell'assegno unico ed universale per i figli a carico, in base al monitoraggio circa l'andamento della legge incisa (si ricorda comunque che quest'ultima creava diritti soggettivi), mentre, con la lettera f), utilizza disponibilità sugli interessi sui conti di tesoreria: al riguardo, la relazione tecnica fa presente che, considerato che l'effetto della disposizione è quello di ridurre l'incremento delle disponibilità associate alla remunerazione del conto di tesoreria, con conseguente minore effetto di spesa, l'effetto sui saldi si può esprimere in termini di saldo netto da finanziare e fabbisogno. Rimane non affrontato il problema se il contesto di tassi in crescita possa alterare tale valutazione.

**Legge 17 novembre 2022, n. 175, recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 settembre 2022, n. 144, recante ulteriori misure urgenti in materia di politica energetica nazionale, produttività delle imprese, politiche sociali e per la realizzazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)**

Il provvedimento (cd. “aiuti-ter”) reca una serie di provvidenze in materia di energia e politiche sociali, nonché misure di attuazione del PNRR ed altri interventi urgenti in numerosi settori. In base all’articolo 43 (disposizioni finanziarie), al netto degli articoli che recano una propria copertura, l’intervento è pari a 13,6 miliardi per il 2022, 1,4 miliardi per il 2023 e 43 milioni per il 2024, coerentemente con la dimensione anticipata nella Relazione sullo scostamento di cui all’art. 6 della legge n. 243 del 2012, presentata il 9 settembre 2022.

Avuto riguardo invece all’allegato 3 riepilogativo degli effetti netti, l’intervento sviluppa un saldo negativo (peggioramento) degli equilibri tendenziali per poco più di 6 miliardi per il 2022 per le tre contabilità considerate; ciò come risultante tra maggiori entrate e maggiori spese (ivi incluse quindi le altre forme di copertura). Detto effetto è destinato quasi ad azzerarsi per gli anni successivi (risultando, anzi, un lievissimo margine positivo).

La compensazione - in base all’art. 43, dettante disposizioni finanziarie - è basata dunque sull’utilizzo dei margini di cui alla citata Relazione redatta ai sensi dell’art. 6 della legge n. 243 del 2012, del 9 settembre u.s. Anche per le modalità attuative di tale ultima disposizione valgono le considerazioni metodologiche di cui alla Relazione quadrimestrale riferita al periodo maggio-agosto 2022 a proposito dei decreti-legge nn. 21 e 50, richiamate anche a proposito del precedente decreto-legge n. 115, esaminato nella presente Relazione.

In linea generale, sempre per gli aspetti finanziari, per il provvedimento in titolo si registra la coesistenza di una copertura generale, prima menzionata, articolata in varie fattispecie, e di compensazioni riferite a singoli articoli. Coesistono altresì, nel provvedimento, mere valutazioni di oneri con indicazioni di limiti massimi.

Quanto alle singole disposizioni, per l’art. 1, commi 1, 2, 3 e 4, in tema di crediti d’imposta (contabilizzati in termini di spesa), si registra una diversa valutazione, nel citato all. 3, sui vari saldi, nel senso che per la contabilità nazionale l’effetto è concentrato sul 2022, mentre per gli altri saldi si ha una quota anche per il 2023: ciò appare coerente con il principio della contabilità economica di cui a quella nazionale, mentre risulta meno chiaro sotto il profilo dell’effetto sulla competenza del bilancio dello Stato registrato anche sul 2023, trattandosi di un effetto di cassa (presumibilmente legato alle erogazioni) ed essendo riferito, il predetto all. 3, alla competenza.

Per l’art. 4 invece, in materia di accisa ed imposta sull’IVA per alcuni carburanti, potendo sussistere il problema di una eventuale necessità di rivedere la stima dell’onere alla luce degli incrementi dei prezzi per la durata della proroga (fino a novembre 2022), il che rileva, nell’ottica dell’esame *ex ante* del testo, anche perché l’onere non è calcolato

in termini di tetto, bensì come frutto di una mera valutazione, si rileva che sarebbe stato opportuno esplicitare *ex ante* una clausola di monitoraggio.

L'art. 10 poi, recante il contributo di alcuni ministeri alla resilienza energetica nazionale, non reca riferimenti agli aspetti finanziari, in quanto, secondo la relazione tecnica, "nello specifico, nell'ipotesi di utilizzo diretto gli oneri derivanti dall'installazione degli impianti potranno essere sostenuti con risorse già previste a legislazione vigente dai fondi pluriennali destinati alle finalità indicate al comma 1 ovvero con risorse comunque assegnate, anche in tempi successivi, al perseguimento dei medesimi obiettivi ovvero ancora, qualora ne ricorrano le condizioni in termini di coerenza con gli obiettivi specifici del PNRR e di conformità ai relativi principi di attuazione, con le risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, previa intesa con il Ministero della Transizione Ecologica, nell'ambito degli investimenti di cui alla Missione 2. Analogamente, in caso di affidamento in concessione a terzi dei beni in uso a componenti del Ministero dell'interno per installare impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, non si genererebbero maggiori spese a carico del bilancio dello Stato". Si osserva al riguardo che la relazione tecnica avrebbe dovuto specificare i fondi a legislazione vigente interessati, nonché le modalità con cui con essi si può far fronte ad eventuali, maggiori occorrenze senza - evidentemente - intaccare le finalità per cui detti fondi erano stati preordinati in bilancio, il che di nuovo pone in luce la necessità di maggiori chiarimenti sulle tecniche di costruzione del bilancio a legislazione vigente.

Per il successivo art. 20, recante un sostegno al reddito dei lavoratori autonomi, si pone un problema di configurazione dell'onere, trattandosi di una spesa rigida costruita però come tetto, mentre per gli artt. 26 e 27 (rispettivamente, in tema di riforma degli istituti tecnici e professionali), che recano una clausola d'invarianza, la relazione tecnica non appare conforme al dettato della legge di contabilità e per l'art. 41, in materia di regime fiscale per le navi iscritte nel registro internazionale, si assume, per la valutazione degli oneri, l'anno d'imposta 2019, un cui aggiornamento (come riferimento) forse avrebbe potuto portare ad una diversa stima.

Quanto, infine, all'articolo finale di copertura, già prima citato, viene in evidenza anzitutto il comma 1, che fa riferimento a più lettere, per alcune delle quali vanno messi in evidenza alcuni profili.

La lettera a) provvede ad effettuare "tagli" agli stanziamenti di alcuni ministeri, tra l'altro per un importo complessivo cospicuo (3,7 miliardi per il 2022, a fronte di un onere totale di 13,6 miliardi per il medesimo anno) ed il cui dettaglio per dicastero viene offerto dall'apposito allegato. Al riguardo, si ricorda che questo tipo di operazione, per finalità di copertura, ha sempre sollevato delle perplessità metodologiche, come dimostra il caso del decreto-legge n. 115, prima esaminato, in particolare in riferimento alla genericità delle riduzioni, prospettate senza l'indicazione dei titoli giuridici sottostanti e senza la differenziazione tra poste correnti e poste in conto capitale. Per il decreto-legge in titolo, nel corso dell'esame in prima lettura presso la Camera dei deputati, secondo quanto riferito dal Servizio bilancio del Senato della Repubblica, il

Governo ha, da un lato, indicato le autorizzazioni di spesa interessate e, dall'altro, escluso i fondi speciali dall'operazione di riduzione. Ciò va apprezzato sul piano della trasparenza, ma non esime dall'osservare che, proprio per motivi di chiarezza ed anche in aderenza al dettato della legge di contabilità (art. 17, comma 1, lettera b)), tali indicazioni avrebbero dovuto trovare un contestuale suggello a livello normativo. Inoltre, in riferimento alla riduzione del programma concernente le regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi di imposte, rimane l'osservazione secondo cui trattasi di oneri in gran parte classificati come inderogabili.

Quanto poi alla lettera b), che utilizza entrate non riassegnate in conto spesa e connesse ai proventi derivanti da sanzioni amministrative irrogate dall'AGCOM, come già rilevato nel passato, si tratta di mezzi destinati per legge a precise finalità. Peraltro, nella fattispecie si assiste, sul piano contabile, al caso di entrate affluite ma non assegnate, dandosi così luogo a partite che risultano momentaneamente sospese.

In merito, infine, alla lettera i), che utilizza lo scostamento di cui alla menzionata Relazione del 9 settembre u.s., continua a non essere indicato l'importo, che, in riferimento alla fattispecie qui in esame, non viene neanche riepilogato nel richiamato all. 3, come invece si era verificato in precedenti occasioni e come sarebbe auspicabile, per motivi di trasparenza e di completezza del dettato legislativo.

Va inoltre ricordato che la citata Relazione al Parlamento del settembre scorso, nel far presente che l'autorizzazione al maggiore indebitamento, "confermando i saldi programmatici indicati nel DEF 2022 e il livello del debito pubblico, non richiede la revisione del limite delle emissioni nette già autorizzato e di conseguenza non comporta un aumento del livello della spesa per interessi passivi", non ha esplicitato le motivazioni sottostanti a tali affermazioni: si è in presenza, infatti, di un formale incremento del limite massimo del ricorso al mercato finanziario, escludendo però l'effetto di un maggior volume di emissioni.

**Legge 16 dicembre 2022, n. 196 recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 novembre 2022, n. 169, recante disposizioni urgenti di proroga della partecipazione di personale militare al potenziamento di iniziative della NATO, delle misure per il servizio sanitario della regione Calabria, nonché di Commissioni presso l'AIFA. Differimento dei termini per l'esercizio delle deleghe in materia di associazioni professionali a carattere sindacale tra militari**

Il provvedimento reca una serie di interventi, di natura eterogenea, ed ha subito delle integrazioni nel corso dell'esame parlamentare in prima lettura presso il Senato della Repubblica. Risultano prodotti l'apposito allegato riepilogativo degli effetti, così come la relazione tecnica, anche in versione aggiornata.

Per i profili finanziari, coesistono sia disposizioni onerose con la relativa copertura che clausole d'invarianza riferite a singoli articoli.

Per gli aspetti problematici, si segnala anzitutto l'art. 1-ter, che consente al Ministero della difesa, nel rispetto delle disposizioni in materia di contratti pubblici e nei limiti delle risorse assegnate, di acquisire materiali previsti dall'articolo 447, comma 1, lettera o), del d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90, esclusi i materiali d'armamento di cui all'articolo 2 della legge n. 185/1990, e servizi, nonché di realizzare lavori e opere, per la successiva cessione a titolo gratuito nell'ambito delle iniziative aventi finalità di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e delle iniziative umanitarie e di tutela dei diritti umani, come specifica la relazione tecnica, la quale aggiunge che non vi sono effetti finanziari: non appare chiaro al riguardo a carico di quali stanziamenti avvenga l'operazione e se la cessione a titolo gratuito non comporti effetti sul conto del patrimonio, come già rilevato in occasione di analoghe circostanze.

Circa l'art. 1-quater, che consente il trattenimento in servizio di alcune figure delle FFAA, i relativi oneri finanziari vengono compensati a valere sulle risorse destinate alle facoltà assunzionali ordinarie delle Amministrazioni interessate, nei limiti della spesa connessa alla permanenza in servizio, secondo quanto chiarisce la stessa relazione tecnica: si osserva al riguardo che la norma non dispone la contestuale riduzione di tali facoltà assunzionali, come sarebbe stato preferibile creandosi in tal senso un obbligo, per cui il meccanismo di compensazione rimane affidato alle amministrazioni interessate.

L'art. 2, comma 2, prevede infine la copertura di oneri a carico dell'avanzo di amministrazione dell'AGENAS: al riguardo, a parte la previsione della legge di contabilità nel senso di un obbligo di copertura a carico della legge che dispone oneri per enti diversi dallo Stato, essendo l'onere previsto anche per il 2023 non vi sono garanzie che anche per tale anno l'ente registrerà un avanzo di bilancio, almeno in maniera tale da poter compensare l'onere.

### **Legge 9 dicembre 2022, n. 197, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025**

Si ricorda preliminarmente che la Corte ha già avuto modo di esprimersi, in riferimento al testo iniziale del disegno di legge, con l'audizione del 2 dicembre u.s. ai cui contenuti si fa qui rinvio.

#### **a. Aspetti ordinamentali innovativi in riferimento alla sessione di bilancio**

Tenuto conto delle novità del quadro normativo in riferimento anche agli strumenti della sessione di bilancio, alla luce dell'entrata in vigore delle novelle alla legge di contabilità approvate nel 2016-2018, va ricordato che la legge di bilancio per il 2023 è stata strutturata in coerenza con tali novità legislative, come si evince peraltro dalle stesse Relazioni illustrative ai vari disegni di legge di bilancio, nel momento in cui si è fatto presente, per esempio, che la determinazione degli stanziamenti di bilancio a

legislazione vigente tiene conto dal 2019 dei correttivi approvati, da ultimo, nel corso del 2018 alla riforma del bilancio, che prevedono, in particolare, l'applicazione del nuovo meccanismo di registrazione contabile degli impegni di spesa, e la redazione del piano finanziario dei pagamenti in fase di previsione, volti a potenziare la fase di cassa del bilancio.

*a.1. La Relazione sullo scostamento degli obiettivi di finanza pubblica*

Nelle precedenti Relazioni quadrimestrali riferite al periodo settembre-dicembre una delle prime questioni che veniva in rilievo era quella dell'interpretazione da dare alla portata della Relazione da presentare al Parlamento da parte del Governo in attuazione dell'art. 6 della citata legge c.d. "rinforzata" n. 243 del 2012 sotto il profilo della individuazione dei relativi presupposti (scostamento dei saldi tra esercizi ovvero all'interno dello stesso esercizio, a causa del verificarsi di eventi eccezionali), laddove la prassi ha propeeso per la prima interpretazione.

Si ricorda comunque che la materia è stata oggetto di normazione ad opera delle varie novelle alla legge di contabilità (in riferimento all'art. 10-bis), con il risultato, in riferimento alla Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza, che - qualora, nell'imminenza della presentazione di uno dei due documenti citati, si verificassero eventi eccezionali - la citata Relazione di cui all'art. 6 della legge n. 243 del 2012 può essere ora presentata alle Camere come annesso al documento di riferimento.

Sin dalla prima applicazione della nuova normativa, la fattispecie si è verificata puntualmente, salvo che per la Nota di aggiornamento 2021, quando ciò non è avvenuto, in quanto, come riferito dalla stessa Nota (p. 72), "il profilo testé aggiornato modifica al ribasso il sentiero dell'indebitamento netto precedentemente indicato nel DEF 2021 lungo l'intero periodo 2021-2024, lasciando inalterato il percorso di rientro del saldo strutturale verso l'Obiettivo di Medio Termine, e non necessita, pertanto, la presentazione di una Relazione al Parlamento ex art. 6 della Legge n. 243 del 2012". Per la Nota di aggiornamento 2022, invece, l'interpretazione consolidata del Governo si è riproposta, avendo chiesto, il Governo, con l'apposita Relazione sullo scostamento, presentata il 4 novembre u.s., "l'autorizzazione alla revisione degli obiettivi programmatici di indebitamento netto".

Rimane dunque l'orientamento metodologico inteso a riferire lo scostamento di cui alla norma da ultimo citata (rispetto agli obiettivi programmatici prima decisi), come riferito al sovrapporsi delle diverse decisioni (nel tempo) di politica di bilancio. Appare utile ribadire al riguardo che probabilmente, come già messo in luce nel passato, la disposizione di cui all'art. 6 della legge n. 243 richiamata andava interpretata nel senso di riferirsi a scostamenti dagli obiettivi riferiti ad eventi eccezionali che si verificassero durante l'esercizio (come - ad es. - accaduto per i provvedimenti del 2020 adottati per l'emergenza da Covid-19), piuttosto che ad una manovra di politica finanziaria diversa rispetto a quella approvata nell'esercizio precedente.



Infatti, l'articolo 6 si riferisce a scostamenti "temporanei", i quali sembrerebbero sostanziare un'ipotesi diversa dalla reimpostazione discrezionale della manovra di politica finanziaria nel succedersi tra i vari esercizi: in tal senso acquista un significato pregnante anche il contestuale obbligo di rientro.

Lo stesso citato art. 10-*bis* della legge di contabilità, quanto alla Relazione in parola, si riferisce agli eventi eccezionali che si verifichino nell'imminenza della presentazione della Nota di aggiornamento, ipotesi, questa, evidentemente diversa dalla reimpostazione, triennio per triennio, della politica di bilancio.

#### *a.2. La presentazione e l'approvazione dei documenti programmatici e legislativi*

Sempre sul piano ordinamentale, come già rilevato nelle Considerazioni generali, a causa della fine della legislatura e delle conseguenti elezioni generali in data 25 settembre 2022, per la sessione 2022 non si è potuto verificare il rispetto o meno delle date di presentazione dei vari documenti previsti per la sessione di bilancio, di natura sia programmatica che legislativa, problema che si era posto per le sessioni degli anni precedenti.

La novità sul piano istituzionale è stata, infatti, per le motivazioni particolari prima accennate, che nel passaggio dal precedente al successivo Governo sono state presentate due Note di aggiornamento del DEF e due Documenti programmatici di bilancio, le cui prime versioni erano limitate ovviamente alle proiezioni tendenziali, essendo in carico, l'ultimo Governo della XVIII legislatura, solo per il disbrigo degli affari correnti, ed essendo compito del nuovo Governo presentare la relativa versione programmatica (oltre che l'aggiornamento di quella tendenziale di cui ai due documenti).

Anche la presentazione del disegno di legge di bilancio è poi slittata naturalmente ad un momento successivo rispetto a quanto previsto dalla legge di contabilità, risolvendosi il tutto, per un motivo necessitato, in una notevole compressione dei tempi a disposizione del Parlamento per l'esame dei documenti di sessione.

Altra particolarità della sessione 2022 è data dal fatto che il decreto-legge n. 176 del 18 novembre 2022, rientrando nella consueta fattispecie di una misura d'urgenza che apporta risorse alla successiva legge di bilancio, è stato convertito in legge nello scorso mese di gennaio, in data successiva dunque rispetto all'approvazione ed entrata in vigore della legge di bilancio. Ciò rileva perché, come previsto dall'art. 1, comma 871, della Sezione I di quest'ultima legge nonché dall'art. 15, comma 4, del predetto decreto-legge, una parte della copertura della legge di bilancio deriva da risorse apportate, appunto, dalla citata misura d'urgenza, per gli importi ivi indicati.

Negli anni precedenti i provvedimenti d'urgenza correlati sul piano finanziario alla legge di bilancio sono stati convertiti e sono entrati in vigore prima o contestualmente alla stessa legge di bilancio, contribuendone a comporre la copertura. Ciò non è dunque avvenuto nella sessione in esame, con il risultato che, nelle more della conversione, la compensazione della legge di bilancio è risultata sottoposta ad una sorta di condizione risolutiva, in quanto, trattandosi di un decreto-legge, da un lato era in

vigore la norma di copertura, ma, dall'altra parte, l'iter della conversione non si era ancora concluso.

b. Osservazioni riguardanti la legge di bilancio

b.1. Effetti in termini di saldo netto da finanziare di competenza e di cassa

Come si desume dall'apposito allegato riepilogativo degli effetti, con la legge di bilancio 2023 il saldo netto da finanziare in termini di competenza peggiora di 23,6 miliardi circa per il primo anno (2023), nonché di 6,8 miliardi circa per il 2024, mentre migliora di quasi 58 milioni per il 2025.

Quanto al ruolo svolto dalle varie componenti della legge di bilancio nel determinare tali risultati complessivi, si rileva, per i tre anni considerati, che il descritto peggioramento per il 2023 è dovuto integralmente agli effetti della Sezione I (componente normativa di diritto sostanziale della legge di bilancio), considerando l'effetto positivo (miglioramento) della Sezione II.

Nel secondo anno (2024) la Sezione I continua ad aggravare il saldo a legislazione vigente, così come la Sezione II, con un leggero miglioramento complessivo per il 2025, dal momento che l'effetto in tal senso della Sez. II più che compensa quello negativo della Sezione I.

Va ricordato ancora una volta che, alla luce della nuova struttura della legge di bilancio a partire dal 2016, una quota di manovra prima afferente alla legge di stabilità risulta ora di competenza della Sezione II. Quest'ultima, dunque, oltre alle consuete determinazioni ed a quelle relative alla flessibilità in fase di formazione (verticale ed orizzontale), incorpora la parte relativa a quei rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni di cui alle corrispondenti tabelle C, D ed E della precedente legge di stabilità. Di tale autonoma componente risulta fornita evidenziazione nei documenti presentati dal Governo.

In termini di contabilità finanziaria afferente alla competenza, dal passaggio dal primo al terzo anno, non si ha modo di evincere una tendenza univoca nella funzione della Sezione II (fermo rimanendo che il risultato complessivo di cui alla legge dipende sempre, in via di gran lunga preponderante, dalla Sezione I). Infatti, come già evidenziato, l'effetto aggregato aggiornato della quota di manovra afferente alla Sezione II ha comportato una minore spesa netta di 1,7 miliardi circa per il 2023, che diventa una maggiore spesa nel secondo anno per 1 miliardo circa, per raggiungerla a poco più di 4 miliardi circa nel terzo anno come minore spesa, con un'inversione, dunque, del segno complessivo.

b.2. Effetti in termini di indebitamento netto

Naturalmente anche l'impatto complessivo della legge in termini di contabilità nazionale è desumibile dall'apposito allegato prima menzionato, sommando gli effetti dell'articolato della Sezione I e la manovra di cui alla Sezione II. Il risultato finale è un

peggioramento di quasi 21,1 miliardi per il 2023 e di quasi 2,1 miliardi nel 2024, mentre si ha un miglioramento di 4,9 miliardi circa per il 2025.

Comparando poi i riportati effetti della legge nel triennio 2023-2025 in termini di saldo netto da finanziare di competenza e di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, trova conferma una differenza - molto ampia per questo triennio - in termini di minor impatto quantitativo per la seconda contabilità per i primi due anni (in termini di peggioramento complessivo) e di notevole maggiore impatto per il terzo anno (in termini di miglioramento).

Sempre avuto riguardo all'indebitamento netto, la Sezione I presenta un andamento peggiorativo (ancorché per importi nettamente decrescenti) per i tre anni, mentre la Sezione II presenta un andamento sempre migliorativo: nel 2023 essa riduce il peggioramento della Sezione I (apportando dunque risorse), così come nel 2024, mentre nel 2025 determina un'inversione di segno rispetto alla Sezione I, sì da portare ad un effetto complessivo di segno positivo, come riportato (apportando dunque risorse per più di 3 miliardi).

In termini di contabilità nazionale, dunque, la quota di manovra sulla spesa di cui alla Sezione II evidenzia risultati di segno univoco nella distribuzione degli effetti ascrivibili alle diverse componenti della legge, nel senso che si ha un costante contributo migliorativo nei tre anni.

Non risultano disponibili gli effetti in termini di contabilità nazionale della manovra attuata con la Sezione II in riferimento al dettaglio della flessibilità in fase di formazione.

#### c. La struttura normativa della legge di bilancio per il 2023

Va preliminarmente ricordato che la legge, in quanto approvata con la tecnica parlamentare del "maxiemendamento" con contestuale apposizione della questione di fiducia, consta, per la Sezione I, di un articolo 1 contenente 903 commi, il che ne rende particolarmente disagiata la lettura, come nei precedenti anni (i successivi articoli del provvedimento si riferiscono alla Sezione II).

Con riferimento poi, più in particolare, alla funzione svolta dalle varie componenti della legge, vengono di seguito espresse considerazioni partitamente per le due Sezioni (i dati finanziari sono stati già prima esposti). Lo stesso vale per la questione della misura in cui il nuovo assetto possa ritenersi tale da avere complessivamente acquisito una natura di diritto sostanziale: sul tema - dalle implicazioni anche di teoria generale - riflessioni sono state già svolte nell'audizione parlamentare della Corte del 26 maggio 2016 e vengono di seguito effettuati approfondimenti in riferimento in particolare alla Sezione II, la cui struttura presenta le maggiori novità rispetto all'ordinamento previgente alla novella del 2016.

*c.1. La Sezione I*

Vengono di seguito esaminati, in riferimento alla Sezione I ed in analogia con l'esame condotto per le leggi di bilancio degli ultimi anni, i profili riguardanti la funzione ed il contenuto di tale Sezione, tenuto conto che l'ordinamento contabile pone il vincolo della coerenza dei relativi risultati finanziari rispetto agli obiettivi programmatici.

*c.1.1. Il contenuto*

Sul tema del rispetto dei contenuti ammissibili così come assegnati alla Sezione I della legge di bilancio dalla legge di contabilità, va confermata la presenza di norme di natura difforme rispetto alle prescrizioni della medesima legge di contabilità e della stessa legge n. 243 del 2012 (attuativa dell'art. 81, sesto comma, Cost.). Ciò continua a rappresentare un'anomalia sul piano istituzionale, come già segnalato negli anni più recenti.

Il fenomeno, dunque, viene registrato anche per la sessione di bilancio 2023. Si rileva infatti, come di consueto, la diffusa presenza di norme di coerenza molto dubbia con il divieto di introdurre disposizioni prive di effetti finanziari netti ovvero contenenti interventi microsettoriali e localistici. Potrebbe essere sufficiente citare i commi 808 ss., istitutivi di una Commissione bicamerale.

Come messo in luce già nelle Considerazioni generali, si ricorda ancora una volta, in particolare, che, in base al nuovo assetto ordinamentale, il citato divieto contenutistico assume una valenza diversa, dopo l'entrata in vigore della richiamata novella alla legge di contabilità, che ha dato attuazione al corrispondente art. 15 della menzionata legge c.d. "rinforzata" n. 243 del 2012, a sua volta attuativa di un espresso richiamo contenuto dell'art. 81 Cost., sesto comma (contenuto della legge di bilancio). Come la Corte ha già osservato più volte, gli effetti della presenza di norme difformi dalle prescrizioni della legge di contabilità andrebbero valutati alla luce delle potenziali conseguenze che derivano dalla violazione del quadro di regole "rinforzato", che - come confermato anche dalla giurisprudenza costituzionale - si pone come attuativo dell'art. 81 Cost.

Già nella citata audizione del 26 maggio 2016 la Corte aveva fatto presente che "la riproposizione, ad opera della legge 'rinforzata' e della relativa legge attuativa (l'iniziativa legislativa qui in esame), del descritto vincolo contenutistico per la prima sezione della legge di bilancio presenta dunque profili di particolare delicatezza e può comportare il problema delle conseguenze della relativa violazione sotto il profilo della giustiziabilità. La questione potrebbe porsi, ora, in termini ancor più stringenti rispetto al passato, essendo la legge 'rinforzata' direttamente attuativa di una norma costituzionale".

Peraltro, anche nelle conclusioni dell'indagine conoscitiva del 2015 da parte della Commissione bilancio della Camera dei deputati sugli strumenti di bilancio, si era accennato alle "conseguenze, anche di carattere costituzionale", che si potevano

determinare in caso di violazione dei limiti contenutistici fissati dalla menzionata legge n. 243 del 2012 in merito alla Sezione I della legge unificata di bilancio.

Permane il problema della mancata evidenziazione dello sviluppo degli interventi al di là del triennio di volta in volta considerato, come ha più volte evidenziato in particolare dal Servizio bilancio dello Stato della Camera dei deputati, il che si riflette inevitabilmente sulla scarsa trasparenza in merito alla composizione del quadro tendenziale degli anni successivi.

La questione, rilevante sul piano metodologico, assume per la legge di bilancio 2023 un aspetto particolare anche sotto il profilo dell'attuazione dell'ordinamento contabile in riferimento, in particolare, alla disposizione di cui all'art. 1, comma 321, in base al quale, ai fini dell'organica riforma delle misure di sostegno alla povertà e di inclusione attiva è istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali il « Fondo per il sostegno alla povertà e all'inclusione attiva », nel quale confluiscono le economie derivanti dalla soppressione dall'anno 2024 dell'autorizzazione di spesa di cui al comma 319, rideterminate al netto dei maggiori oneri di cui al comma 320 e sulla base di quanto stabilito nella Sezione II della legge di bilancio. Come sottolineato in particolare dal menzionato Servizio bilancio dello Stato della Camera dei deputati, si pone il problema della mancata individuazione in norma dell'entità del fondo, il che renderebbe meno ricostruibile le motivazioni della relativa modulazione nel tempo, peraltro esercitabile con la sola variazione della legislazione vigente, non essendo individuato *ex ante* l'aspetto quantitativo.

Dal punto di vista degli strumenti della contabilità di Stato, viene peraltro al riguardo in considerazione l'art. 23, comma 3-*bis*, della legge n. 196 del 2009, più volte citata, a norma del quale, con la seconda sezione del disegno di legge di bilancio, possono essere disposte anche regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge di bilancio dalle leggi vigenti: si tratta di una disposizione che, non citata peraltro dal menzionato comma 231, ha sempre rivestito più un valore residuale che non autonomo di per sé, in quanto, risalente, come principio, ad un'epoca nella quale l'ordinamento non poneva la giusta enfasi sulle coperture pluriennali da prevedere in strumenti legislativi *pleno iure*, quale il bilancio a legislazione vigente un tempo e la Sezione II della legge di bilancio oggi continuano a non rappresentare (cfr. successivo par. c.2.2.). La norma qui in esame della legge di bilancio, quindi, presenta dubbi profili di coerenza con l'ordinamento contabile per quanto attiene ad eventuali, futuri incrementi dell'onere, che non dovrebbe essere possibile compensare con la semplice modulazione degli andamenti tendenziali.

c.1.2. La distribuzione temporale degli effetti: la legge di bilancio (Sez. I) per il 2023 come strumento di breve periodo

Come si può desumere dagli effetti finanziari prima riportati, altro profilo da sottolineare, dal punto di vista della distribuzione temporale della manovra attuata con la legge in esame, è che quest'ultima presenta una dimensione essenzialmente di breve

periodo, con una concentrazione di effetti riferita, cioè, principalmente al primo anno del triennio. La legge di bilancio per il 2023 si pone quindi quale strumento ai fini della manovra di finanza pubblica in un'ottica prevalentemente annuale e non si configura pertanto come uno strumento per la regolazione della finanza pubblica di carattere programmatico, a prescindere dal segno del risultato contabile complessivo.

c.1.3. La struttura dal punto di vista finanziario: la definizione dei saldi

I saldi di bilancio risultano espressi senza la nettizzazione - precedente alle recenti novelle della legge di contabilità - delle regolazioni contabili e debitorie.

Come già ricordato nel corso di precedenti Relazioni trimestrali, sul tema la Corte si era espressa in senso favorevole nel corso della ripetuta audizione parlamentare del 26 maggio 2016 (peraltro, la legge di contabilità prevede la relativa indicazione nell'ambito del prospetto di raccordo tra bilancio e conto delle pubbliche amministrazioni, in base all'art. 21, comma 12-*quater*, della legge di contabilità, come in effetti avviene). Come già osservato per la precedente legge di bilancio, si nota, però, in tema di limite massimo del ricorso al mercato finanziario, che, risultando - tale obiettivo - fissato al netto delle operazioni effettuate al fine di rimborsare prima della scadenza o di ristrutturare passività preesistenti con ammortamento a carico dello Stato, pur considerandosi la natura gestionale della disposizione, ciò nondimeno sarebbe stato opportuno che la Relazione tecnica avesse offerto un quadro di dettaglio delle previsioni al riguardo (che si riflettono sui Titoli I e III della spesa).

Quanto poi all'aspetto riferito all'indicazione dei saldi differenziali di contabilità finanziaria in termini di competenza e di cassa, si evidenzia che nella citata audizione la Corte aveva condiviso la doppia indicazione, dovendosi tener conto (soprattutto in prospettiva) anche del potenziamento della cassa di cui alle novelle della legge di contabilità. L'indicazione dei saldi anche di cassa si inserisce dunque anche all'interno di un tema più ampio, riguardante il progressivo maggior peso delle rappresentazioni diverse da quella legata alla mera contabilità finanziaria di competenza, anche ai fini dell'individuazione e della gestione dell'intera gamma dei saldi-obiettivo, la cui rappresentazione nelle diverse contabilità presenta connessioni di carattere sistematico.

Si segnala comunque che, anche per la legge di bilancio 2023, non viene fornita spiegazione del fatto che, mentre il ricorso al mercato di cui all'art. 1, comma 1, è riferito al solo dato di competenza (ancorché senza indicazioni quantitative), l'allegato richiamato dal comma medesimo riporta anche il relativo dato di cassa, come prevede la legge di contabilità, a parità di effetto giuridico tra le due indicazioni, con una discrasia di cui non sono chiare le ragioni.

*c.2. La Sezione II**c.2.1. Il contenuto*

La conseguenza delle profonde modifiche all'ordinamento contabile approvate a partire dal 2016 si è posta anche in termini di una rivisitazione profonda della struttura della decisione di bilancio, in particolar modo per la Sezione II, nonché del connesso apparato documentativo. In occasione della ulteriore attuazione della normativa con il provvedimento in titolo, lo sforzo prodotto dal Governo è stato notevole, considerando la quantità di dati e lo stesso carattere ancora sperimentale di alcuni istituti, come l'unità elementare del bilancio costituita dall'azione (in corso di sperimentazione), all'interno di una ristrutturazione complessiva contrassegnata da rilevanti novità (si tratta di temi su cui la Corte ha già avuto modo di esprimersi in varie sedi).

Quanto, dunque, alla struttura della nuova Sezione II, a seguito delle recenti novelle alla legge di contabilità ed in aggiunta a quanto già riportato in riferimento all'effetto finanziario delle varie componenti della legge, si può rinviare, circa la nuova configurazione, alla sintesi riportata nelle precedenti Relazioni trimestrali e tratta dai lavori parlamentari. In estrema sintesi, ne risulta "modificata la modalità di rappresentazione dei dati contabili nei prospetti deliberativi per unità di voto, al fine di dare evidenza contabile alla manovra complessivamente operata, per effetto delle innovazioni normative della Sezione I e delle facoltà di manovra esercitabili con la Sezione II. In particolare, i prospetti deliberativi della seconda sezione riportano: le previsioni di entrata e di spesa a legislazione vigente, includendo in essa le rimodulazioni compensative di spese per fattori legislativi e per l'adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (verticali e orizzontali) proposte dalle amministrazioni in sede di formazione del bilancio per finalità di efficientamento della spesa; le proposte di modifica della legislazione vigente (rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni) che non richiedono la previsione di una specifica disposizione normativa da disporre con la Sezione I; gli effetti finanziari imputabili alle innovazioni normative introdotte con la Sezione I del disegno di legge di bilancio, esposti separatamente".

Da un punto di vista più tecnico, il contenuto aggiornato della Sezione II della legge di bilancio viene illustrato dalla consueta circolare sui criteri di costruzione del bilancio (circolare n. 22 del 18 maggio 2022 in riferimento al bilancio 2023).

La prospettazione dei dati rilevanti a livello gestionale (e dunque di controllo) è articolata sulla duplice distinzione di cui all'art. 23, comma 3, lettere a) e b), della legge di contabilità, che si riflette nelle due colonne di cui agli appositi allegati per stati di previsione. In sintesi, da un lato, vengono offerte le previsioni formulate sulla base della legislazione vigente, ivi comprese le rimodulazioni verticali ed orizzontali, anche in funzione del cronoprogramma dei pagamenti (lettera a). Dall'altro, vengono presentate le proposte relative a rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni di spese previste da norme vigenti che non siano compensate, nel senso che, unitamente agli

effetti della Sezione I, compongono il complesso della manovra di finanza pubblica (lettera b)).

Anche per la legge di bilancio 2023 merita un approfondimento metodologico la citata colonna genericamente riferita all'area della rimodulazione della legislazione vigente, formalmente comprensiva anche della duplice funzione svolta ai sensi dell'art. 30, comma 1, della legge di contabilità: si tratta, come prima ricordato, della norma che prevede che "le leggi pluriennali di spesa in conto capitale quantificano la spesa complessiva e le quote di competenza attribuite a ciascun anno interessato" e che "le amministrazioni centrali dello Stato possono assumere impegni nei limiti dell'intera somma indicata dalle predette leggi, mentre i relativi pagamenti devono essere contenuti nei limiti delle autorizzazioni annuali di bilancio".

Come di consueto, nella colonna riferita alla lettera a) vanno a confluire una serie di funzioni. Fa presente al riguardo la citata circolare, che "in particolare, oltre alla già citata facoltà di rimodulazione per effetto delle modifiche nella gestione dei residui, ferma restando la preclusione dell'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti, si prevede per ciascun Ministero, la possibilità: di rimodulare in via compensativa, anche tra Missioni di spesa diverse, le dotazioni finanziarie di spesa di parte corrente e in conto capitale previste a legislazione vigente, relative ai fattori legislativi, di cui all'articolo 21, comma 5, lettera b) (c.d. rimodulazioni verticali)"; nonché "di rimodulare nell'arco del bilancio pluriennale in termini di competenza e cassa le dotazioni finanziarie delle autorizzazioni di spesa in relazione a quanto previsto nel cronoprogramma dei pagamenti, ivi incluse le dotazioni finanziarie relative alle autorizzazioni pluriennali di spesa in conto capitale rimodulate ai sensi dell'articolo 30, comma 2 lettera a) – limitatamente al solo triennio di riferimento del bilancio di previsione per la fattispecie particolare delle autorizzazioni pluriennali di spesa in conto capitale a carattere permanente e fermo restando l'ammontare della spesa complessiva autorizzata dalla legislazione vigente (c.d. rimodulazioni orizzontali)".

Alle riportate funzioni si aggiungono quelle relative all'adeguamento al fabbisogno, con la possibilità di adeguare, per le autorizzazioni di spesa, le dotazioni di competenza di ciascun anno al cronoprogramma dei pagamenti, nel rispetto del limite di spesa di cui alle leggi in vigore, e quella di cui agli adeguamenti ed alle regolazioni meramente quantitative della legislazione vigente, che trovano fondamento normativo nell'art. 23, comma 3-bis (prima citato per altri profili), sempre della legge di contabilità (regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge di bilancio dalle leggi vigenti). Comunque, per ulteriori dettagli si fa rinvio alla nota tecnica n. 1 allegata alla ripetuta circolare.

Di interesse è qui richiamare, come per gli altri anni, il contenuto della predetta circolare in merito al criterio di formulazione delle previsioni tenuto conto delle novelle che hanno riguardato il nuovo concetto di competenza potenziata riferito all'impegno ad esigibilità (IPE). Prevede infatti il documento in questione che "con la riforma della legge di bilancio si deve porre maggiore attenzione alla 'fase di cassa' cioè al momento



in cui le risorse sono effettivamente incassate ed erogate dallo Stato piuttosto che al momento in cui sorge un'obbligazione attiva o passiva. L'attenzione sulla previsione dei flussi di cassa e sulle risorse finanziarie necessarie a colmare gli squilibri tra incassi e pagamenti è finalizzata alla riduzione del fenomeno dei residui attivi e passivi nonché ad un miglior controllo degli andamenti di finanza pubblica, con particolare attenzione al fabbisogno e al debito pubblico. In tale direzione, la modifica della nozione di impegno di spesa prevede l'obbligo di individuazione puntuale degli elementi essenziali dell'impegno (la ragione del debito, l'importo da pagare, le previste scadenze di pagamento e il soggetto creditore) che costituiscono i presupposti per l'adozione del relativo provvedimento e la sua contabilizzazione in bilancio in funzione della scadenza prevista per il pagamento dell'obbligazione. È necessario, quindi, che le Amministrazioni, nel determinare gli stanziamenti da iscrivere in bilancio, sia in termini di competenza che di cassa, tengano conto in maniera puntuale dell'esercizio finanziario in cui l'obbligazione verrà a scadenza sulla base della pianificazione della spesa. Anche per il 2023, occorrerà prendere in considerazione i principi introdotti con la riforma".

c.2.1.1. La normativa di cui all'art. 4-*quater* del decreto-legge n. 32 del 2019

La citata circolare n. 22 del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, in merito all'art. 4-*quater* del decreto-legge n. 32 del 2019, prima ricordato, rammentava inoltre che "dall'esercizio 2023 verranno meno le disposizioni previste dall'art. 4-*quater*, comma 1, lettera b), del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (cosiddetto 'Sblocca cantieri'), prorogate a tutto il 2022 con l'articolo 15, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, il quale, in relazione all'introduzione del nuovo concetto di impegno, per gli esercizi finanziari 2019, 2020, 2021 e 2022, ha previsto: i) la possibilità di effettuare riassegnazioni di entrate finalizzate per legge sui pertinenti capitoli in ciascuno degli anni del bilancio pluriennale; ii) l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 30, comma 2, lett. b), della legge 196/2009 anche alle autorizzazioni di spesa in conto capitale a carattere permanente e a quelle annuali; iii) il prolungamento di un ulteriore anno dei termini di conservazione dei residui propri e dei residui di stanziamento per le spese in conto capitale. Nel formulare le previsioni si dovrà quindi tenere conto di tale circostanza e, in particolare, che dal 2023, per la spesa in conto capitale, tornano ad essere vigenti i termini di conservazione dei residui di cui al comma 3 dell'articolo 34-*bis* della legge n. 196 del 2009".

Con il successivo, menzionato decreto-legge n. 176 del 18 novembre u.s., detta normativa è stata però rivista e prorogata per alcuni aspetti, senza però che ne siano stati chiariti gli effetti contabili, in un quadro peraltro in cui neanche per la versione previgente erano stati resi noti i relativi effetti.

In merito, si è trattato, secondo quanto riassunto nella relazione tecnica di cui al provvedimento da ultimo menzionato (in riferimento all'art. 15, comma 7, del decreto-legge originario, divenuto poi comma 8 a seguito della conversione), con la lettera a) di rendere strutturale, a decorrere dal 2023, la misura di cui al comma 1, lett. a),

dell'articolo 4-*quater* in questione, adottata in via sperimentale per gli anni 2019-2022, che prevede la possibilità di effettuare riassegnazioni di entrate pluriennali, assegnate quindi ai pertinenti capitoli in ciascuno degli anni del bilancio pluriennale in relazione al cronoprogramma degli impegni e dei pagamenti da presentare contestualmente alla richiesta di variazione (permettendosi, quindi, una più efficace programmazione delle risorse iscritte in spesa nell'ultima parte dell'anno).

Con la lettera b) si sono abrogate, a decorrere dal 2023, le lettere b) e c), comma 1, sempre del medesimo articolo 4-*quater* in questione, ponendosi fine alla sperimentazione di cui alle lettere b) e c) di tale norma, relative, rispettivamente, al prolungamento dei termini di conservazione in bilancio sia dei residui propri che dei residui impropri o di stanziamento ed all'estensione dell'articolo 30, comma 2, lettera b), della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (concernente rimodulazioni ed iscrizioni), anche alle autorizzazioni di spesa in conto capitale a carattere permanente e a quelle annuali (con la suddetta abrogazione, la norma giuridica cessa di avere effetti *ex nunc* e cioè dal momento in cui entra in vigore la nuova legge che la prevede, in mancanza di diversa disposizione che ne faccia retroagire gli effetti, e, pertanto, la norma abrogata cessa di avere efficacia per il futuro, continuando a disciplinare i fatti verificatisi prima dell'abrogazione).

Con la lettera c) si dispone infine che, a partire dall'esercizio finanziario 2023, e quindi a partire dalle attività connesse alla predisposizione del conto consuntivo per l'esercizio finanziario 2022, la facoltà di cui al predetto articolo 30, comma 2, lettera b), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, si applica una sola volta per le medesime risorse, escludendo quindi a partire dal consuntivo 2022 che le risorse oggetto di cancellazione per la successiva richiesta di reinscrizione con la legge di bilancio 2023-2025 possano essere nuovamente oggetto di cancellazione in sede di consuntivo 2023 per la successiva reinscrizione in bilancio in modo da evitare un rinvio *sine die* delle medesime risorse.

La nuova disciplina, dunque, dovrebbe impattare sulla legge di bilancio 2023, il che avrebbe richiesto - come prima osservato - l'illustrazione, sul piano qualitativo e quantitativo, delle relative conseguenze in termini contabili e finanziari.

#### c.2.1.2. La riclassificazione delle poste in collegamento con il piano dei conti

La citata circolare n. 22 anticipava quanto poi è accaduto in riferimento al fatto che "a partire dal Bilancio di previsione per l'anno 2023 e per il triennio 2023-2025, la classificazione economica è oggetto di una profonda revisione. Tale revisione, operata dalla Ragioneria generale dello Stato, trova fondamento in due principali ordini di motivi. In primo luogo, la classificazione economica è stata rivista in considerazione del fatto che con la fine dell'esercizio 2022 si conclude la sperimentazione del piano dei conti integrato di cui all'art. 38-*sexies* della citata legge n. 196 del 2009. La legge di contabilità e finanza pubblica prevede, infatti, che al termine della sperimentazione, nell'ambito della gestione sia adottata, a fini conoscitivi, la contabilità economico-patrimoniale in affiancamento alla contabilità finanziaria (art. 38-*bis*, comma 1, legge n. 196 del 2009),

mediante l'impiego di un piano dei conti integrato (art. 38-ter), che assicuri l'integrazione e la coerenza delle rilevazioni contabili di natura finanziaria con quelle di natura economica e patrimoniale [...]. Dal 2023, quindi, le scritture di contabilità integrata e di contabilità economico-patrimoniale cesseranno di assumere carattere sperimentale. L'avvenuto aggiornamento del piano dei conti, anche a seguito degli esiti dei primi due anni di sperimentazione, e la ormai prossima conclusione della sperimentazione hanno dunque reso necessaria una revisione della classificazione economica delle entrate e delle spese al fine di garantire il massimo raccordo con il piano dei conti stesso ed assicurare, quindi, una migliore integrazione tra le scritture di contabilità finanziaria e quelle di contabilità economico-patrimoniale [...]. All'interno del nuovo sistema la nuova classificazione economica delle entrate e quella delle spese svolgono un triplice ruolo: • guidano la scelta dei conti del piano dei conti economico-patrimoniale per gli operatori che registrano documenti di costo (fatture passive e altri documenti), in coerenza con la natura economica degli stanziamenti del bilancio; • permettono al sistema INIT di generare scritture automatiche di contabilità economico-patrimoniale per alcune spese non correlate a documenti contabili (es. spese per trasferimenti e del debito pubblico) e per la maggior parte delle scritture di entrata; • in prospettiva, consentiranno una rappresentazione di entrate e spese del Bilancio di previsione, del Bilancio assestato e del Rendiconto generale dello Stato coerente e raccordabile con il piano dei conti economico-patrimoniale e con i valori che saranno rappresentati nei futuri schemi di Conto economico e Stato Patrimoniale".

Ed in effetti, la legge di bilancio 2023, nel riportare il dettaglio di previsione del singolo ministero, fa presente che "con il presente disegno di legge di bilancio per il triennio 2023-2025 la classificazione economica delle entrate e delle spese è stata modificata allo scopo di renderla meglio raccordabile con il piano dei conti integrato di cui all'art. 38-ter della legge 31 dicembre 2009 n. 196, il quale a partire dall'esercizio 2023 cessa di avere carattere sperimentale. Di conseguenza, i dati contabili esposti nelle colonne 'previsioni secondo la legge di bilancio 2022' e 'previsioni assestate 2022' sono stati riclassificati secondo la nuova classificazione economica al fine di renderli confrontabili con le previsioni per il triennio 2023-2025".

Si segnalano comunque, in merito, le circolari del citato Dipartimento n. 46 del 21 dicembre 2022 e n. 2 del 3 gennaio 2023.

#### c.2.1.3. Altri aspetti circa il contenuto della Sezione II

Viene altresì fornito un contenuto delle Note integrative di particolare rilievo innovativo in termini di obiettivi per programmi in riferimento al triennio e di mappa di indicatori per ciascun obiettivo ed azione, con schede recanti gli indicatori per ciascun obiettivo e una scheda-azione suddivisa in base all'analisi economica, con l'evidenziazione delle spese di personale e relativa attribuzione alla singola unità amministrativa, nonché dei riferimenti normativi.

Risultano fornite le ripartizioni intese a tener conto dei titoli (natura corrente o capitale della spesa), insieme a quella per macroaggregati, nonché quelle riferite alle rimodulazioni orizzontali per adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (per missione, programma, autorizzazione e capitolo), di cui agli artt. 23 e 30 della legge di contabilità. Il dettaglio è fornito per i rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni di cui all'art. 23, comma 3, lettera b) della legge di contabilità, prima citato.

Vengono altresì prospettate le ripartizioni per tipologia di onere (ossia, adeguamento al fabbisogno, fattori legislativi, oneri inderogabili) per missione, programma e titolo, nonché le reiscrizioni delle somme non impegnate, ai sensi dell'art. 30, comma 2, lettera b), della medesima legge di contabilità, prima menzionato.

Risulta infine fornito, come di consueto, in base all'apposito decreto pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, il collegamento tra missione, programma, centro di responsabilità, azione e capitolo.

#### c.2.2. La funzione svolta

Nel riprendere le considerazioni già espresse in dettaglio in varie sedi circa la natura effettivamente sostanziale o meno della Sezione II alla luce delle nuove previsioni da parte della legge di contabilità, si ricorda che il Governo ha nel passato ribadito, nelle circolari preparatorie alla previsione di bilancio del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, che le modifiche alla legge di contabilità hanno conferito "natura sostanziale alla legge di bilancio (ai sensi del nuovo articolo 81 della Costituzione)".

La Corte ha già osservato al riguardo, in linea generale, che, a proposito della Sezione II della legge di bilancio, si è in presenza piuttosto della consueta funzione (pur se ampliata nella portata) di adeguamento delle previsioni a legislazione vigente ai nuovi obiettivi, anche per quanto concerne l'area dei c.d. "fattori legislativi", in coerenza dunque con l'assetto previgente rispetto alla novella, ossia con il testo originario della legge n. 196 del 2009.

Il bilancio tendenziale precedente alla novella costituzionale del 2012 (ancora vigente, dunque, il precedente terzo comma dell'art. 81 Cost.) già conteneva, infatti, in base al testo iniziale della legge di contabilità n. 196 del 2009, la funzione di rimodulazione dei richiamati "fattori legislativi", con apposita evidenziazione, ed attualmente conserva un'autonoma prospettazione anche dopo le varie novelle (Sezione II). Quest'ultima costituisce dunque il "consolidato" rispetto a cui valutare l'impatto della legislazione sostanziale, consistente nella Sezione I della legge di bilancio (oltre che nelle altre leggi ordinarie vigenti).

Come già rilevato in precedenti occasioni, si osserva, dunque, sul piano sistematico, che l'assetto materiale su cui si sta ristrutturando l'ordinamento ai fini della sussunzione o meno da parte della legge di bilancio di una natura sostanziale (ad esclusione naturalmente della Sezione I) non sembra dunque rappresentare

un'evoluzione decisa in tal senso (a titolo meramente esemplificativo, ciò sarebbe avvenuto se la determinazione contabile avesse potuto fungere da limite per tutte le classificazioni di spesa, come infatti non è avvenuto).

Va riconosciuto comunque che, in linea generale, l'area della flessibilità di bilancio in fase di formazione si è comunque dilatata in base alla nuova legge di contabilità, per esempio in riferimento a quella orizzontale, connessa alla revisione delle stime sia di competenza che di cassa, in questo secondo caso anche in collegamento con il potenziamento della medesima cassa di cui alle varie novelle ordinamentali, a partire da quella del 2016, ed anche per le spese correnti.

Si evidenzia in tal modo, dal quadro descritto, uno dei motivi profondi che hanno ispirato il complesso delle innovazioni metodologiche intervenute negli ultimi anni: oltre alla novità della flessibilità orizzontale, in questo senso si può richiamare ad esempio, in tema di flessibilità "verticale", l'ampliamento di tale possibilità all'intero singolo stato di previsione, mentre il sistema previgente ne limitava l'ambito all'interno del programma ovvero tra programmi di ciascuna missione, sempre a livello previsionale. Per una migliore comprensione del tema, conviene riportare la stessa sintesi offerta al riguardo dalla relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio per il 2023, in base alla quale "la legge di bilancio consente di adottare particolari forme di flessibilità nel processo di formazione delle previsioni a legislazione vigente. L'obiettivo è quello di realizzare una allocazione maggiormente efficiente delle risorse di bilancio in relazione alle priorità tra i diversi interventi o in relazione alle effettive capacità di spesa delle Amministrazioni, tenuto conto delle dinamiche connesse all'oramai consolidato impegno pluriennale ad esigibilità. In particolare, con la seconda sezione del disegno di legge di bilancio è possibile, all'interno di ciascun Ministero e per motivate esigenze, rimodulare le dotazioni finanziarie relative ai fattori legislativi in senso 'verticale' (ossia in via compensativa tra diversi fattori legislativi nell'ambito dello stesso esercizio) o in senso 'orizzontale' (ossia tra esercizi finanziari a parità di risorse complessive dell'autorizzazione di spesa), anche per adeguare gli stanziamenti a quanto previsto nel piano dei pagamenti. Resta comunque precluso l'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti. In appositi allegati conoscitivi al disegno di legge di bilancio sono indicati, per ciascun Ministero e per ciascun programma, le autorizzazioni legislative di spesa di cui si propone la rimodulazione e i corrispondenti importi. Tali allegati sono aggiornati al passaggio dell'esame del disegno di legge di bilancio tra i due rami del Parlamento".

A proposito, poi, della misura in cui è stata utilizzata tale possibilità di manovra, la documentazione governativa ne dà conto partitamente per le due forme di flessibilità, ancorché in forma aggregata e solo in termini di competenza finanziaria. Gli aspetti quantitativi offerti danno la misura dell'utilizzo delle possibilità consentite.

Per quanto attiene alla flessibilità verticale, la riallocazione all'interno dei singoli Ministeri si è concretizzata in un movimento complessivo pari a circa 0,5 milioni per il 2023, per un totale nel triennio di quasi 1,5 milioni, che ha interessato solo il Ministero

della cultura, come si evince dalla tavola II.3 della relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio 2023.

Per la flessibilità orizzontale - che, diversamente da quella verticale, non soggiace al vincolo della compensazione per esercizio, ma a quello riferito all'ambito del periodo pluriennale di riferimento - si è avuta una riduzione di risorse nel primo anno (per quasi 95 milioni), con un incremento per l'anno successivo (poco più di 32 milioni) e con un altro aumento per 54,6 milioni per il 2025, il cui recupero avviene ovviamente negli anni successivi per poco più di 8 milioni, come si desume dalla tavola da ultimo richiamata, il tutto tenendo conto, come fa presente la predetta relazione illustrativa, degli adeguamenti degli stanziamenti di bilancio al piano finanziario dei pagamenti.

#### c.2.3. Osservazioni: le carenze informative

Come prima sintetizzato, anche in base a quanto confermato dai documenti del Governo, le previsioni di bilancio per il 2023 tengono conto di numerosi fattori, molti dei quali innovativi. Il riferimento è alle modifiche intervenute nel 2018 in tema di struttura del bilancio e quindi in particolare all'applicazione del nuovo meccanismo di registrazione contabile degli impegni di spesa e alla redazione del piano finanziario dei pagamenti in fase di previsione, volti a potenziare la fase di cassa del bilancio, nonché alla revisione dei termini di conservazione dei residui passivi disposti con il citato decreto-legge n. 32 del 2019, da ultimo prorogato e rivisitato con il parimenti menzionato decreto-legge n. 176 del 2022, come già segnalato.

Alla luce di tali significative innovazioni al quadro ordinamentale della contabilità di Stato, sarebbe stato da attendersi - come rilevato anche nelle precedenti Relazioni trimestrali dedicate, tra l'altro, alla sessione di bilancio - un'illustrazione degli aspetti quantitativi della misura in cui abbiano impattato nella costruzione degli stanziamenti almeno le principali novità istituzionali.

Oltre alle carenze ai fini della ricostruzione del passaggio alla "competenza potenziata", lo stesso si può rilevare - si ripete - per la revisione dei termini di conservazione dei residui passivi di cui al citato decreto-legge n. 32 del 2019, il cui effetto sulle previsioni non è enucleabile in base ai dati messi a disposizione, ma va a comporre la previsione nel suo complesso.

Una conseguenza nel senso dell'incremento della previsione (almeno) di competenza degli stanziamenti dovrebbe poi conseguire dalla progressiva soppressione delle gestioni a contabilità speciale, con un impatto che dovrebbe consistere nel riafflusso in bilancio di mezzi di tesoreria, con effetti espansivi, dunque, sulla previsione di competenza: anche in questo caso mancano però dati quantitativi (né dalla documentazione si ha notizia dei tempi di attuazione della descritta soppressione).

Si rammenta in linea generale che è la stessa circolare annuale del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato sui criteri per le previsioni di bilancio per il triennio successivo ad indicare la verificabilità come tra i principi da rispettare nel senso che si deve poter ricostruire attraverso l'esame delle informazioni disponibili, anche a livello

documentale, il procedimento di valutazione che ha condotto alla formulazione delle previsioni.

Analogamente si può rilevare per la conferma della novità, nella prospettazione dei dati di cui al disegno di legge di bilancio 2023, rappresentata dall'evidenziazione, per le azioni ed i capitoli, della quota "disponibile", riferita sia al totale degli stanziamenti di cui alla Sez. II sia alla somma tra la Sez. I e la Sezione II. Sulla tecnica di quantificazione di tale quota non vengono fornite indicazioni né in dettaglio né sul piano definitorio, in riferimento - ad esempio - alla predetta tripartizione della spesa in base all'art. 21, comma 5, della legge di contabilità (oneri inderogabili, fattori legislativi, adeguamento al fabbisogno). Probabilmente trattasi di un'indicazione volta ad individuare la quota aggredibile in sede di emendabilità parlamentare, ma ciò non vale a superare l'esigenza di un chiarimento, almeno a livello definitorio, come rilevato già da qualche tempo.

Va aggiunto poi che, nell'ambito delle stesse rimodulazioni, continua a non essere ricostruibile l'autonoma componente legata alla spesa permanente, la disciplina del cui istituto è rimasta, invece, nella sua autonomia all'interno della novellata legge di contabilità (art. 30, comma 6, che rinvia alle rimodulazioni di cui al citato art. 23, comma 3, lettera b)).

Occorre poi ribadire, per le varie componenti della flessibilità come prima sintetizzate, che continua a non risultare rilevabile il rispetto del divieto di finanziare la maggiore spesa corrente con la minore spesa in conto capitale previsto dalla legge di contabilità, da riferirsi presumibilmente alla sola flessibilità verticale (quella orizzontale dovrebbe essere in generale vincolata all'ammontare delle risorse di cui alla singola legge, senza "travasi" tra leggi).

Non viene fornita peraltro evidenza, nelle varie relazioni, degli effetti di dettaglio circa la composizione degli stanziamenti di cui agli artt. 34-*bis*, commi 3 e 4, nonché 34-*ter*, comma 5 (quest'ultimo consistente nelle reiscrizioni di somme non impegnate e dei residui passivi perenti eliminati nonché di quelli riaccertati), tra l'altro utilizzati a copertura di leggi ordinarie.

Va anche considerato che, nell'ambito della circolare n. 8 del 2 febbraio 2022, sempre del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, in tema di accertamento residui passivi di bilancio e residui passivi perenti alla chiusura dell'esercizio finanziario 2021, si faceva presente - per gli stanziamenti derivanti da autorizzazioni di spese pluriennali non aventi carattere permanente e non impegnati alla chiusura dell'esercizio, per i quali è possibile esercitare la facoltà riconosciuta all'Amministrazione, prevista dall'articolo 30, comma 2, lettera b), della legge 196/2009, di poter disporre di tali somme non solo come residui di stanziamento, ma in alternativa come risorse reiscrivibili con il disegno di legge di bilancio, dopo il giudizio di parificazione della Corte dei conti, nella competenza degli esercizi successivi, in relazione a quanto riportato nel piano finanziario dei pagamenti, tenuto altresì conto del richiamato articolo 4-*quater* del citato decreto-legge 32/2019 - che dell'esercizio di tale

facoltà sarebbe stata data esplicita evidenza in apposito allegato al conto del bilancio per il rendiconto 2021 e al disegno di legge di bilancio a partire dall'esercizio finanziario 2023: dalla documentazione per intanto fornita al riguardo non risultano tali informazioni.

Da un punto di vista generale va comunque notato che la suddivisione delle spese, prima richiamata in base all'art. 21, comma 5, della legge di contabilità, per tipologie di leggi continua a rivestire un apprezzabile interesse che si colloca al di là del dato contabile, in quanto essa rappresenta un raggruppamento di fattispecie legislative dal punto di vista finanziario che solo in parte (ad es. per la fattispecie regolata dall'art. 30 della legge di contabilità, ossia per le leggi pluriennali di spesa in conto capitale) trova una disciplina nell'ordinamento. Rimane fermo infatti che, al di fuori di tale catalogazione, non si rinviene altra forma di codificazione delle tipologie delle forme legislative, che si sostanzia dunque nell'elenco di cui al menzionato art. 21, comma 5, della legge di contabilità, sia pur solo per gli aspetti finanziari nel rapporto con il bilancio dello Stato.

d. Gli effetti dell'entrata in vigore della c.d. "competenza potenziata"

Come è noto, il rafforzamento della fase della cassa nella previsione e nella gestione del bilancio consente al Governo, secondo quanto più volte da quest'ultimo dichiarato, di raggiungere il risultato di una più immediata comprensione dell'azione pubblica, in quanto in tal modo si pone maggiore attenzione sul momento in cui le risorse sono effettivamente incassate ed erogate dallo Stato piuttosto che sul momento in cui sorge un'obbligazione attiva o passiva, rendendo più stretto, in tal modo, il legame tra la decisione parlamentare sull'allocazione delle risorse e i risultati dell'azione amministrativa. L'attenzione sulla previsione dei flussi di cassa e sulle risorse finanziarie necessarie a colmare gli squilibri tra incassi e pagamenti consente una riduzione del fenomeno dei residui attivi e passivi, nonché un migliore controllo degli andamenti di finanza pubblica, con particolare attenzione al fabbisogno e al debito pubblico, in coerenza con l'evoluzione delle regole fiscali sovranazionali.

In tale direzione, la modifica della nozione di impegno di spesa prevede l'obbligo di individuazione puntuale degli elementi essenziali dell'impegno (la ragione del debito, l'importo da pagare, le previste scadenze di pagamento e il soggetto creditore) che costituiscono i presupposti per l'adozione del relativo atto e la sua contabilizzazione in bilancio in funzione della scadenza prevista per il pagamento dell'obbligazione. Ciò impone alle Amministrazioni un'impostazione diversa ai fini della valutazione e determinazione degli stanziamenti da iscrivere in bilancio, sia in termini di competenza che di cassa.

Già per la sessione 2018, la Corte aveva osservato che le relazioni fornite dal Governo al disegno di legge di bilancio non riportavano quantificazioni ovvero informazioni sugli effetti sulle previsioni in connessione all'entrata in vigore dal 1° gennaio 2019 del richiamato sistema della competenza c.d. "potenziata". Ciò poteva



trovare una giustificazione – aggiungeva la Corte - nel fatto che tali effetti si sarebbero potuti presumibilmente esplicitare a pieno nella sessione successiva (2019): questo non è accaduto neanche in riferimento alle sessioni successive.

Si registra peraltro che da taluni atti sembrerebbe risultare confermato il previgente sistema dell'impegno discendente dal titolo giuridico (la circolare n. 1 del 2023 del predetto Dipartimento fa per es. riferimento al fatto che "ovviamente, ove l'amministrazione, a fronte di obbligazioni giuridicamente perfezionate, non abbia assunto contestualmente il relativo impegno di spesa (a prescindere dall'organizzazione interna o dal riparto delle competenze tra le diverse strutture) gli uffici del sistema delle ragioni ricuseranno il visto di regolarità contabile, non potendosi procedere ad alcuna registrazione delle somme riferite alle medesime obbligazioni, come prescritto dal comma 1 del sopracitato articolo 6, e ne daranno, ugualmente, immediata comunicazione al competente ufficio di controllo della Corte dei conti").

Sarà necessario, peraltro, fornire adeguate informazioni anche in vista del passaggio all'accertamento qualificato di cui all'art. 21-*bis* della vigente legge di contabilità n. 196 del 2009.

#### e. Il raccordo tra previsione di bilancio e leggi sostanziali

La Corte in varie sedi ha fatto presente che il più stretto legame tra decisione parlamentare sull'allocazione delle risorse e contenuti nonché risultati dell'azione amministrativa – in estrema sintesi – rappresenta un tema cruciale nell'ambito di una democrazia compiuta. L'apparato documentativo offerto dal Governo dovrebbe consentire, infatti, il costante raccordo tra la previsione di bilancio e l'autorizzazione legislativa sottostante alla previsione stessa. Ciò per una serie di motivazioni, la più rilevante delle quali consiste nel rispetto sostanziale del principio della sovranità popolare di cui all'art. 1 Cost., per il fatto che ciò che è deliberato con legge non può essere modificato in sede amministrativa. Conseguentemente, è la stessa legge di contabilità a richiamare costantemente il raccordo tra poste contabili e titolo giuridico sottostante.

Inoltre, più in generale, è la stessa *ratio* dell'art. 81, Cost. terzo comma, ad individuare nella legge lo strumento per la decisione degli oneri e delle coperture, cui peraltro risulta coerente la contabilità finanziaria.

La necessità di una completa evidenziazione di tale raccordo in tutte le prospettazioni di bilancio è stata ribadita dalla Corte anche nei vari pareri espressi annualmente sulla sperimentazione riguardante l'adozione dell'azione quale unità elementare di bilancio, tenuto conto del collegamento con il principio più generale di sovranità, prima richiamato.

Si tratta di una materia in evoluzione, avuto riguardo alle modalità in cui tali principi ed esigenze vengono declinate nell'evoluzione della struttura circa la legge di bilancio. Per quanto riguarda la sessione 2022, ferma rimanendo la necessità della piena esaustività del nomenclatore degli atti (particolarmente rilevante anche in presenza di

norme primarie che modifichino stanziamenti tra piani gestionali all'interno di singoli capitoli), il raccordo tra norma e posta contabile viene presentato, a livello analitico in modo non sistematico, anzitutto in riferimento all'azione, nella relativa scheda facente parte delle Note integrative, avuto riguardo ai criteri di formulazione delle previsioni. Si ricorda in merito l'obbligo dell'indicazione prevista dall'art. 21, comma 11, lettera a), della legge di contabilità (indicazione dei riferimenti legislativi). Ciò accade in maniera più capillare nel raccordo tra capitolo e titolo giuridico, senza l'indicazione però – che sarebbe decisiva – della scomposizione dello stanziamento per la singola quota afferente al singolo titolo, come già messo in luce.

In merito al raccordo tra le unità di bilancio, continua a non disporsi peraltro di un collegamento diretto ed immediatamente percepibile tra capitoli ed azioni (le quali vengono più volte richiamate per singola azione nell'elenco dei vari capitoli), il che rappresenterebbe un elemento rilevante.

L'assenza dell'informazione-chiave relativa alla suddivisione delle fonti per capitolo con la relativa, singola valenza finanziaria rende oltretutto difficile ricostruire non solo l'effetto dell'entrata in vigore del nuovo sistema della competenza potenziata, come prima messo in luce, ma, più in generale, la misura in cui la previsione analitica delle poste contabili sia da raccordare alle leggi vigenti e come, pertanto, il complesso normativo "a monte" sia stato tradotto in uno stanziamento, con le valutazioni che ciò implica di esercizio in esercizio, anche nel rapporto tra previsione di competenza e previsione di cassa.

In definitiva, come ha più volte messo in luce la Corte, circa l'argomento del raccordo titolo-previsione di bilancio, pur risultando - l'ammontare delle informazioni fornite - comunque rilevante, l'esigenza di base che va tenuta sempre presente è quella riferita alla completezza dei riferimenti alle leggi in essere. Anche per quanto concerne la sessione 2022, le indicazioni fornite continuano ad apparire spesso troppo scarse, a fronte del notevole ammontare di leggi in vigore con rilevanza finanziaria, e comunque senza un chiaro raccordo tra dato contabile e relative componenti normative.

Lo schema riproposto per la sessione 2022 non appare discostarsi, dunque, da quello seguito nelle sessioni precedenti in riferimento a quest'ultimo dato essenziale.

#### f. La questione della Relazione tecnica

Come già messo in luce nelle Considerazioni generali circa i profili problematici - sul piano metodologico - della Sezione II, va ricordato ancora una volta che uno dei punti su cui da tempo si era insistito nel dibattito è costituito dal grado di dettaglio e di esaustività della relazione tecnica concernente la legislazione vigente. In materia era atteso uno sforzo illustrativo particolare, al fine di rendere verificabile la sostenibilità del quadro tendenziale presentato (anche per quanto concerne, per esempio, la quota della futura legislazione onerosa eventualmente in esso incorporata, nonché la stessa affidabilità delle clausole di salvaguardia in essere nella legislazione ordinaria) e al contempo renderne ricostruibili almeno le linee generali.

Si tratta di un ambito in ordine al quale la Corte ha da anni richiesto un robusto ampliamento documentativo (da ultimo nelle audizioni parlamentari in materia), sì da rendere disponibili maggiori dettagli sui criteri di costruzione dei “tendenziali”, tenendo conto dell’esigenza di garantire l’attendibilità non solo del quadro di finanza pubblica, ma anche - in molti casi - delle stesse coperture del processo legislativo ordinario, quando ad esempio riferite agli ordinari stanziamenti. Come più volte osservato, infatti, una Relazione tecnica particolareggiata sulla componente a legislazione vigente del bilancio potrebbe consentire di meglio comprendere: 1) i criteri seguiti nella costruzione della previsione (con la connessa possibilità di verificarne l’affidabilità); 2) quanta parte della futura legislazione onerosa vi sia eventualmente incorporata; 3) di conseguenza, la sussistenza o meno di effettivi spazi di copertura nei casi in cui si utilizzino a tale scopo i “tendenziali”; 4) la sostenibilità tanto delle clausole di salvaguardia che insistano su programmi di spesa quanto delle stesse clausole di invarianza.

Va comunque tenuto presente che la legge di contabilità prevede l’esposizione nella Relazione tecnica solo dei criteri “essenziali” utilizzati per la formulazione (art. 21, comma 12-bis) delle previsioni di entrata e di spesa contenute nella Sezione II, criteri interpretati nel senso di prospettare il profilo dell’analisi economica, oltre che molto sinteticamente (e senza dati quantitativi riferiti ai totali, peraltro, ma solo ai singoli stati di previsione) la suddivisione per tipologia di leggi all’interno della tripartizione tra oneri inderogabili, fattori legislativi ed adeguamento al fabbisogno, di cui all’art. 21, comma 5, della legge di contabilità.

A fronte di questa analisi abbastanza generica si registra però, come prima riportato, un sostanziale arricchimento delle Note integrative, sicché è possibile ricostruire per programma il dettaglio degli obiettivi e delle azioni correlate, con i relativi stanziamenti riferiti a quest’ultimo livello, pur nella descritta carenza del raccordo con i riferimenti normativi, con i capitoli e con i relativi stanziamenti di dettaglio per singola fonte.

Essendo stata riproposta la struttura degli anni precedenti, ancora una volta sarà, dunque, necessario ribadire l’auspicio che negli anni a venire si possano ulteriormente affinare le tecniche di esposizione di un tale quadro analitico, mettendo in luce, a livello di unità elementare, il riferimento al dato normativo presupposto e la relativa valenza finanziaria di dettaglio: ciò anche ai fini del controllo. In sintesi, lo sforzo da compiere da parte del Governo - giova ripetere quanto già la Corte ha sostenuto in varie occasioni - dovrà consistere nel riferire esaustivamente all’unità di dettaglio l’insieme delle fonti normative sottostanti ed i connessi stanziamenti.

**Legge 30 dicembre 2022, n. 199, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, recante misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché in materia di entrata in vigore del decreto**

**legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di obblighi di vaccinazione anti SARS-COV-2 e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali**

Il provvedimento, di contenuto eterogeneo considerate anche le modifiche introdotte durante l'esame parlamentare in prima lettura dal Senato della Repubblica, è assistito da una generale clausola di invarianza di cui all'art. 8, senza che sia stata presentata la documentazione prevista in tal caso dalla legge di contabilità. In generale, anche alla luce della relazione tecnica aggiornata e delle dichiarazioni rese dal Governo nel corso dell'esame parlamentare, non vi sono problemi, per i profili di competenza.

L'unica norma che invece va sottoposta ad attenzione è l'art. 7-bis, a proposito del quale la predetta relazione tecnica fa presente che esso "prevede uno specifico finanziamento, nell'anno 2023, in favore del Ministero della salute, determinato sulla base delle esigenze rappresentate dalle Direzioni generali coinvolte nelle relative attività, ed un corrispondente finanziamento anche in favore dell'Istituto Superiore di Sanità determinato anch'esso sulla base di quanto dallo stesso rappresentato. Le risorse quantificate in 35,8 milioni di euro (di cui 3,9 milioni di euro destinate all'Istituto Superiore di Sanità) sono recuperate attraverso una corrispondente riduzione del fabbisogno sanitario regionale standard, già individuato con l'articolo 1, comma 258, della legge n. 234/2021, in 126.061 milioni di euro per l'anno 2023 e, con la presente norma, rideterminato in 126.025,2 milioni di euro. Con la norma proposta non si determinano, pertanto, oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato".

Al riguardo, si osserva che il disposto definanziamento di un tetto di spesa, come quello riferito al fondo sanitario nazionale, non costituisce una copertura coerente con l'ordinamento contabile per il fatto che non si dispongono contestualmente la linea di spesa da sacrificare e la relativa indicazione ovvero modifica normativa a giustificazione della riduzione di spesa, trattandosi peraltro in moltissimi casi di spesa incompressibile.

### 3. ALTRE LEGGI DI MINORE RILEVANZA FINANZIARIA

Viene in rilievo anzitutto la legge 3 agosto 2022 n. **129** (recante delega al Governo per il riordino della disciplina di ricovero e cura a carattere scientifico), di cui al decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288, il cui dispositivo non richiama l'apposita procedura di cui alla legge di contabilità per tale tipologia di leggi, la cui applicazione è da ritenere implicita, comunque, come già sottolineato nel passato in casi analoghi, non solo in quanto si tratta di dare attuazione al precetto costituzionale di copertura in riferimento ai decreti delegati, ma anche perché ad ogni modo, al comma 3 dell'art. 1, è previsto espressamente l'iter parlamentare consultivo con riguardo agli aspetti finanziari (anche se, parimenti, la procedura sarebbe stata presumibilmente la medesima pur senza il richiamo legislativo). Pur essendo, comunque, il dispositivo assistito da una clausola di neutralità (comma 5), alcuni criteri direttivi vanno segnalati per i loro possibili profili onerosi: è il caso ad es. della lettera e) dell'articolo 1, i cui meccanismi di finanziamento a valere sulle risorse della sanità non sembrano chiari, nonché della lettera n), sempre dell'articolo 1, in materia di assunzioni e di personale più in generale. In definitiva, sembra trattarsi al momento – senza considerare quindi i futuri decreti legislativi – di un sostanziale rinvio alla futura legislazione, per gli aspetti finanziari.

Quanto poi alla legge 31 agosto 2022 n. **130**, recante disposizioni in materia di giustizia e di processo tributari, va ricordato in primo luogo che essa fa parte dei provvedimenti necessari a rispettare gli impegni assunti con il PNRR, uno dei cui obiettivi consiste nell'intervenire sulla giustizia tributaria per ridurre il numero di ricorsi alla Corte di cassazione e consentire una loro trattazione più spedita.

Per gli aspetti finanziari, premesso che sono state presentate le prescritte relazioni tecniche, anche in versione aggiornata, nonché l'apposito allegato riepilogativo degli effetti, si osserva che i profili finanziari sono disciplinati dall'art. 7, che raggruppa gli oneri in un importo complessivo ed individua una serie di coperture, che vanno dall'utilizzo di alcuni fondi generici al riferimento alle risorse appostate per le mancate riassunzioni dei giudici del ruolo unico nazionale. Al riguardo, si evidenziano profili problematici non nuovi, come la mancata correlazione dei singoli oneri alle coperture di riferimento (in difformità rispetto a quanto previsto dalla legge di contabilità). Tra l'altro, poiché gli oneri complessivi, come risulta anche dall'allegata relazione tecnica, sono riferiti all'art. 1, per altre norme – come, ad esempio, l'art. 4, comma 3, che risultano onerose – si segnala che la relazione tecnica aggiornata fa presente che i relativi oneri sono compensati a valere sulle disponibilità in essere, il che, oltre a rappresentare una risposta insufficiente rispetto alle esigenze di trasparenza, configura una forma di copertura a valere su mezzi di bilancio quale non può essere considerata conforme all'ordinamento.

Non comporta poi aspetti critici, per quanto di competenza, la legge n. **140** del 31 agosto 2022, recante disposizioni per la celebrazione dell'ottavo centenario della morte di San Francesco d'Assisi.

#### 4. I DECRETI LEGISLATIVI

Quanto al decreto legislativo n. **131** (adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/2402, che stabilisce un quadro generale per la cartolarizzazione, instaura un quadro specifico per cartolarizzazioni semplici, trasparenti e standardizzate e modifica le direttive 2009/65/CE, 2009/138/CE e 2011/61/UE e i regolamenti (CE) n. 1060/2009 e (UE) n. 648/2012. Modifiche al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58), non vi sono osservazioni da formulare, in quanto, come emerso durante l'esame della Camera dei deputati, secondo quanto riportato dalla relazione tecnica, eventuali oneri legati all'adeguamento a obblighi rivenienti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, saranno interamente sopportati dalle medesime autorità e, ai sensi degli articoli 131 e 282 del TFUE, la Banca d'Italia ha un bilancio autonomo e gode della più ampia indipendenza finanziaria.

Inoltre, le autorità di vigilanza provvedono autonomamente, con forme di autofinanziamento, attraverso le contribuzioni dovute dai soggetti vigilati, alla copertura dei costi derivanti dalle attività svolte, motivo per cui le disposizioni normative in esame non sono suscettibili di comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Occorre comunque tener conto della clausola d'invarianza finanziaria di cui all'articolo 2, ancorché non accompagnata dalla prescritta documentazione.

Quanto poi al decreto legislativo n. **134**, recante disposizioni in materia di sistema di identificazione e registrazione degli operatori, degli stabilimenti e degli animali per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/429, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, lettere a), b), g), h), i) e p), della legge 22 aprile 2021, n. 53, parimenti non si pongono problemi dal punto di vista finanziario, avendo, tra l'altro, il Governo fatto presente, durante l'iter presso la Camera dei deputati, che le funzioni previste non hanno sostanzialmente carattere innovativo.

In merito poi al decreto legislativo n. **135**, recante disposizioni di attuazione del regolamento (UE) 2016/429 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016 in materia di commercio, importazione, conservazione di animali della fauna selvatica ed esotica e formazione per operatori e professionisti degli animali, anche al fine di ridurre il rischio di focolai di zoonosi, nonché l'introduzione di norme penali volte a punire il commercio illegale di specie protette, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, lettere a), b), n), o), p) e q), della legge 22 aprile 2021, n. 53, non si profilano aspetti problematici, avendo tra l'altro il Governo fatto presente, nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, che parimenti le funzioni previste non presentano un carattere innovativo.

Quanto al decreto legislativo n. **136**, recante attuazione dell'articolo 14, comma 2, lettere a), b), e), f), h), i), l), n), o) e p), della legge 22 aprile 2021, n. 53 per adeguare e raccordare la normativa nazionale in materia di prevenzione e controllo delle malattie animali che sono trasmissibili agli animali o all'uomo, alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/429 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, non si pongono profili problematici di carattere finanziario alla luce sia dell'accoglimento dei rilievi sollevati sotto questo aspetto nel corso dell'iter presso la Camera dei deputati sia

delle dichiarazioni ivi rese dal Governo, secondo cui le funzioni previste sono sostanzialmente assimilabili a quelle esistenti.

Quanto poi al decreto legislativo n. **137**, recante disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/745 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2017, relativo ai dispositivi medici, che modifica la direttiva 2001/83/CE, il regolamento (CE) n. 178/2002 e il regolamento (CE) n. 1223/2009 e che abroga le direttive 90/385/CEE e 93/42/CEE del Consiglio, nonché per l'adeguamento alle disposizioni del regolamento (UE) 2020/561 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2020, che modifica il regolamento (UE) 2017/745 relativo ai dispositivi medici, per quanto riguarda le date di applicazione di alcune delle sue disposizioni ai sensi dell'articolo 15 della legge 22 aprile 2021, n. 53, non si ravvisano profili problematici. Il Governo, durante l'*iter* presso la Camera dei deputati, ha fatto comunque presente che sostanzialmente le modifiche ordinamentali non hanno effetti finanziari.

In merito al decreto legislativo n. **138**, recante disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/746, relativo ai dispositivi medico-diagnostici in vitro e che abroga la direttiva 98/79/CE e la decisione 2010/227/UE della commissione, nonché per l'adeguamento alle disposizioni del regolamento (UE) 2022/112 che modifica il regolamento (UE) 2017/746 per quanto riguarda le disposizioni transitorie per determinati dispositivi medico-diagnostici in vitro e l'applicazione differita delle condizioni concernenti i dispositivi fabbricati internamente ai sensi dell'articolo 15 della legge 22 aprile 2021, n. 53, parimenti non si evidenziano profili problematici, anche alla luce delle dichiarazioni del Governo presso la Camera dei deputati, secondo cui le amministrazioni interessate potranno far fronte ai nuovi adempimenti con gli stanziamenti in essere.

Quanto al decreto legislativo n. **139**, recante disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale al regolamento (UE) 2019/518, come successivamente codificato nel regolamento (UE) 2021/1230 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 luglio 2021, relativamente alle commissioni applicate sui pagamenti transfrontalieri nell'Unione europea e le commissioni di conversione valutaria, non vi sono problemi, essendo stata modificata la clausola d'invarianza rispetto all'originario schema di decreto ed avendo il Governo dichiarato, nel corso dell'*iter* presso la Camera dei deputati, che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato provvederà ai nuovi adempimenti previsti dal provvedimento nel limite delle risorse disponibili a legislazione vigente.

In merito poi al decreto legislativo n. **149**, recante attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata, non si ravvisano rilevanti profili problematici, anche tenendo conto dell'esiguità degli importi.

In merito poi al decreto legislativo n. 150, recante attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari, non risultano significativi profili problematici, tenuto conto sia della documentazione aggiuntiva presentata dal Governo in Parlamento sia dello stesso parere espresso in riferimento ai profili finanziari dall'apposita Commissione della Camera dei deputati. Sulla base di tale pronuncia, infatti, l'articolo 67 provvede agli oneri derivanti dall'istituzione del Fondo per il finanziamento degli interventi in materia di giustizia riparativa, pari a euro 4.438.524 annui a decorrere dall'anno 2022, mediante corrispondente riduzione del Fondo per l'attuazione della delega per l'efficienza del processo penale di cui all'articolo 1, comma 19, della legge n. 134 del 2021, che reca le occorrenti disponibilità, mentre l'articolo 99, nel prevedere che le disposizioni del presente provvedimento, salvo quanto previsto dal predetto articolo 67, debbano essere attuate nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, è idoneo ad assicurare, anche alla luce dei chiarimenti resi dal Governo, la neutralità finanziaria del provvedimento.

Al riguardo, si osserva che continua a non essere fornita dimostrazione della sostenibilità della clausola d'invarianza rispetto alle prescrizioni della legge di contabilità.

Viene poi in considerazione il decreto legislativo n. 151, recante norme sull'ufficio per il processo in attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, e della legge 27 settembre 2021, n. 134, in merito al quale il Governo ha fatto presente, nel corso dell'*iter* presso la Camera dei deputati, che, per quanto riguarda i fabbisogni organici delle nuove strutture istituite ai sensi dell'articolo 1, anche con riferimento a quelle presso la Corte di Cassazione e la Procura generale presso la stessa Corte, la legge n. 206 del 2021 ha inteso estendere e valorizzare la struttura organizzativa denominata «ufficio per il processo» già prevista nell'ordinamento esclusivamente presso gli uffici giudicanti di merito, ampliandone l'utilizzo a favore di tutti gli uffici giudiziari (di merito e di legittimità, giudicanti e requirenti) e definendone con maggiore precisione l'assetto organizzativo, le competenze e le professionalità addette: tale ultima struttura organizzativa non avrebbe mai avuto una reale e piena operatività, anche in ragione di una non puntuale delimitazione dei suoi compiti e di una farraginoso definizione della sua articolazione soggettiva. Da quanto precede si è manifestata la necessità - sempre per il Governo - di articolare specifici principi e criteri direttivi di delega, allo scopo di incaricare il legislatore delegato sia nell'ambito del processo civile che penale, di introdurre una compiuta disciplina della struttura organizzativa denominata «ufficio per il processo», necessaria nel disegno di riforma per il recupero complessivo dell'efficienza del sistema giustizia, definendo le professionalità che vi debbono essere addette e, soprattutto, declinandone i compiti.



Inoltre, per lo svolgimento dei compiti assegnati a tale struttura indicati dal citato articolo 1, sempre il Governo ha fatto presente che potrà farsi riferimento al contingente complessivo massimo di 16.500 unità di addetti da reclutare, ai sensi dell'articolo 11 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, con contratti a tempo determinato, destinati a garantire la piena operatività dell'ufficio del processo nel periodo 2022-2026, di cui 400 unità da assegnarsi in virtù di uno specifico progetto organizzativo del primo presidente della Corte di Cassazione, con obiettivo del contenimento della pendenza nel settore civile e del contenzioso tributario. Al 31 luglio 2022, con riferimento al primo contingente da inquadrare, nel limite massimo di 8.250 unità, il numero di contratti sottoscritti per gli addetti all'ufficio del processo, della durata di 2 anni e 7 mesi, è pari a 7.657, secondo quanto riferito dal Governo.

Quest'ultimo ha anche fatto presente che l'assunzione di tale contingente di personale, in particolare, rientra negli interventi previsti dalle linee di progetto di competenza del Ministero della giustizia nell'ambito del Piano nazionale per la ripresa e la resilienza ed è finanziato con le risorse rese disponibili dal *Recovery Fund*, di cui all'articolo 11, comma 7, lettera a), del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, che prevede per l'assunzione del personale a tempo determinato da assegnare alle strutture organizzative denominate «ufficio del processo» un'autorizzazione di spesa di euro 360.142.195 per ciascuno degli anni 2022 e 2023, di euro 390.154.044 per l'anno 2024, di euro 360.142.195 per l'anno 2025 e di euro 180.071.098 per l'anno 2026.

Merita di essere riportato, inoltre, per quanto riguarda la formazione e la specializzazione di tale personale assunto a tempo determinato e destinato agli uffici per il processo della giustizia ordinaria, per il Governo l'articolo 16 del citato decreto-legge n. 80 del 2021, già autorizza la spesa di euro 235.000 per l'anno 2021, di euro 2.000.000 per l'anno 2022, di euro 1.460.000 per l'anno 2023 e di euro 1.102.000 per l'anno 2024.

Quanto poi ai fabbisogni di funzionamento dei suddetti uffici del processo, questi ultimi potranno essere costituiti, laddove non già esistenti, avvalendosi degli spazi, delle attrezzature e delle altre risorse strumentali, anche di natura informatica, già disponibili presso gli uffici giudiziari interessati, avvalendosi degli stanziamenti di bilancio relativi all'Azione «Funzionamento degli uffici giudiziari» del programma 1.2 «Giustizia civile e penale» dello stato di previsione della spesa del Ministero della giustizia, che reca una disponibilità di euro 734.827.214 per l'anno 2022, di euro 821.286.646 per l'anno 2023 e di euro 831.613.634 per l'anno 2024.

Con riguardo all'articolo 3 relativo alla costituzione, direzione e coordinamento dei predetti uffici, non vi è necessità - per il Governo - di fabbisogni aggiuntivi di risorse umane e strumentali rispetto a quelli previsti ed autorizzati a legislazione vigente e le attività di direzione e coordinamento degli uffici stessi da parte del capo dell'ufficio giudiziario, in attuazione dei progetti e dei modelli organizzativi di cui all'articolo 2, risultano concretamente attuabili, attraverso una definizione più puntuale degli adempimenti e dei carichi di lavoro, sia del personale di magistratura che del personale

amministrativo e di cancelleria già in servizio presso i predetti uffici, inclusa la Corte di Cassazione e la Procura Generale presso la Corte di Cassazione.

Con riferimento inoltre alla possibilità, prevista dall'articolo 4, di avvalersi dei giudici onorari di pace ai sensi degli articoli 10 e 30, comma 1, lettera a) del decreto legislativo n. 116 del 2017, il Governo ha parimenti ricordato che l'intervento inserito nella legge di bilancio 2022 (articolo 1, commi da 629 a 633 della legge 30 dicembre 2021, n. 234) ha ridefinito la dotazione organica dei giudici onorari di pace e dei vice procuratori onorari in complessive 6.000 unità con procedure di reclutamento in via di realizzazione, definendone nel contempo, la provvista finanziaria che trova allocazione nel bilancio del Ministero della giustizia.

Per quanto riguarda poi le indennità spettanti ai suddetti magistrati onorari inseriti rispettivamente nell'ufficio per il processo e nell'ufficio di collaborazione del procuratore della Repubblica, il Governo ha evidenziato che, poiché la relativa disciplina è già prevista dall'articolo 23 del citato decreto legislativo n. 116 del 2017, non risulta necessario provvedere ad un adeguamento degli attuali stanziamenti di bilancio e la determinazione della dotazione stabile di addetti all'ufficio per il processo, a decorrere dal 30 giugno 2026, da individuare in aggiunta alle professionalità già previste dalla legislazione vigente, di cui ha detto in precedenza, è stata effettuata sulla base delle proiezioni e delle stime inserite nelle leggi di delega n. 134 del 2021 e n. 206 del 2021. Quanto poi al personale di cancellerie o segreterie di cui all'articolo 4, comma 1, lettera e), la consistenza del contingente risulta adeguata all'assolvimento dei compiti ad esso attribuiti dal presente schema di decreto.

Inoltre, con riferimento agli uffici di cui agli articoli 5, 6, 7 e 8, la differente dizione ivi utilizzata per l'attribuzione dei compiti ad essi spettanti non comporta - sempre secondo il Governo - disomogeneità nei fabbisogni di risorse necessarie allo svolgimento dell'insieme dei compiti assegnati a legislazione vigente agli uffici giudiziari del settore penale e del settore civile, mentre, con riferimento alla previsione di cui all'articolo 12, comma 2, in base alla quale gli uffici per il processo presso gli uffici giudiziari della giustizia minorile possono essere costituiti anche dagli «esperti» nominati nell'ambito dei relativi collegi giudicanti, tale possibilità non determinerebbe la necessità di un incremento nelle risorse da destinare alla copertura degli onorari dovuti a tali figure dal momento che le attività in questione verranno richieste solo in quanto compatibili con quelle attualmente svolte e per le quali è prevista idonea copertura finanziaria.

Con riferimento poi all'articolo 13, la possibilità ivi prevista di autorizzare i componenti dell'ufficio per il processo a svolgere specifiche attività connesse all'esercizio dell'attività giudiziaria, fuori dalla sede del tribunale, potrà avvenire - in base alle dichiarazioni del Governo - nell'ambito delle competenze e nel rispetto dei limiti di spesa per le missioni previsti dalla legislazione vigente, essendo specificato che l'autorizzazione medesima è soggetta al vaglio del presidente della sezione o di altro magistrato da questi delegato. Peraltro, gli stanziamenti già previsti in bilancio ai sensi della normativa vigente ai fini del riconoscimento delle indennità di missione e del

rimborso delle spese sostenute risultano adeguati, sono iscritti sul capitolo 1451, piano gestionale n. 4, dello stato di previsione della spesa del Ministero della giustizia, che reca una disponibilità di euro 2.340.690 per l'anno 2022 e di euro 2.840.690 per ciascuno degli anni 2023 e 2024. L'articolo 15 poi, in materia di funzioni e compiti dei giudici onorari «esperti» nell'ambito della giustizia minorile, non comporta oneri per la finanza pubblica, secondo l'Esecutivo, potendo, le funzioni ed i compiti già citati, essere svolti nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, attraverso la realizzazione di adeguati interventi di natura organizzativa.

Quanto infine alla copertura finanziaria prevista dall'articolo 16, a valere sulle risorse del Fondo per l'attuazione della delega per l'efficienza del processo civile, di cui al capitolo 1540 dello stato di previsione della spesa del Ministero della giustizia, è stata disposta, dal Ministro dell'economia e delle finanze, l'assegnazione, nel predetto capitolo 1540, di uno stanziamento di euro 4.986.894 per l'anno 2022 e di euro 85.157.108 a decorrere dall'anno 2024, di cui viene confermata la piena disponibilità. Fin qui le dichiarazioni rese dal Governo nel corso dei lavori parlamentari.

Pur non sussistendo rilevanti profili finanziari, si rinvia comunque alle considerazioni espresse in merito al precedente decreto legislativo n. 150 sotto il profilo dell'assenza di idonea documentazione atta a provare la completa neutralità finanziaria della normativa in esame.

In merito poi al decreto legislativo n. 156, recante disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 14 luglio 2020, n. 75, di attuazione della direttiva (UE) 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, considerati il carattere ordinamentale delle disposizioni nonché la presenza, comunque, di una clausola di neutralità, non si ravvisano profili critici, per quanto di competenza. Lo stesso si può osservare per il successivo decreto legislativo n. 157, recante adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2019/1020 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, e semplificazione e riordino del relativo sistema di vigilanza del mercato, per il quale non risulta un esame parlamentare e che presenta un onere configurato in termini di tetto di spesa, la cui copertura insiste sul fondo per l'attuazione delle politiche comunitarie, cui il testo è correlato, così come in merito all'attuazione del PNRR: rimangono, comunque, non chiari i criteri di copertura degli oneri di cui all'art. 5, nonché non esplicitati i criteri di quantificazione degli oneri di cui agli artt. 7-8.

Quanto poi al decreto legislativo n. 163, recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 36, in attuazione dell'articolo 5 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante riordino e riforma delle disposizioni in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici, nonché di lavoro sportivo, il Governo, nel corso dell'iter parlamentare presso la Camera dei deputati, ha chiarito che le quantificazioni degli oneri indicate all'articolo 31 e derivanti dall'articolo 13, relativo ai benefici fiscali spettanti ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni che svolgono un'attività retribuita nell'ambito di società e associazioni sportive dilettantistiche, dall'articolo 23,

in materia di trattamento pensionistico dei lavoratori sportivi, e dall'articolo 24, in materia di benefici fiscali relativi ai compensi di lavoro sportivo, vanno confermate. Inoltre, mentre le risorse del Fondo per l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali a carico di soggetti operanti nel settore sportivo, di cui all'articolo 1, comma 34, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, e quelle del Fondo per esigenze indifferibili che si manifestano nel corso della gestione, di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, utilizzate a copertura degli oneri ai sensi dell'articolo 31 del presente provvedimento, risultano disponibili e il loro utilizzo non pregiudica la realizzazione di interventi eventualmente già programmati a valere sulle risorse medesime.

Considerata anche la non eccessiva rilevanza quantitativa degli importi dell'intervento, non si pongono problemi di rilievo dal punto di vista finanziario, anche se va ricordato che non risulta del tutto disponibile la platea dei soggetti interessati e che, in materia previdenziale, la legge di contabilità impone informazioni estremamente particolareggiate per le relazioni tecniche.

Quanto poi al decreto legislativo n. 200, recante riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, il Governo ha fatto presente, in merito all'art. 4 (modifiche all'articolo 8 del decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288), che la promozione e lo sviluppo da parte degli IRCCS di imprese *start up* e *spin-off* avrà luogo nell'ambito delle risorse di ciascun Istituto, attraverso l'attività di ricerca svolta per adempiere ai propri compiti istituzionali senza ricorso ad attività aggiuntive. La garanzia della neutralità finanziaria dello svolgimento delle predette attività sarà peraltro oggetto di espressa disciplina nel regolamento interno che sarà adottato da ciascun Istituto sulla base di linee guida e del relativo schema di regolamento. Inoltre, le attività di predisposizione, aggiornamento, funzionamento e tenuta dell'Albo dei *partner* industriali non comportano oneri aggiuntivi rispetto a quelli derivanti dalle attività istituzionali proprie dell'IRCCS, giacché il predetto Albo consiste in un mero elenco che riporta le imprese *start up* o *spin-off* che hanno presentato la loro candidatura a seguito della richiesta di manifestazione di interesse pubblicata dall'IRCCS, ossia quelle imprese che svolgono attività di ricerca cui gli Istituti possono rivolgersi per stipulare accordi di collaborazione finalizzati a fronteggiare nuove esigenze tipiche del campo della ricerca.

In merito poi all'art. 10 (disposizioni in materia di personale della ricerca sanitaria), sempre il Governo ha fatto presente che il rapporto di lavoro del personale di ricerca, assunto con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, come previsto dall'articolo 1, comma 423, della legge n. 205 del 2017, è regolato dall'apposita sezione contrattuale dedicata al personale appartenente al ruolo della ricerca sanitaria e delle attività di supporto alla ricerca sanitaria, istituita nell'ambito del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del personale del comparto sanità relativo al triennio 2016-2018, sottoscritto il 21 maggio 2018. Poiché la predetta sezione contrattuale, tenuto conto delle specificità di tale tipologia di personale rispetto al restante personale del comparto

sanità, non prevede progressioni di carriera correlate all'anzianità di servizio, non vi è il rischio che la definizione da parte degli IRCCS, ai fini dell'assunzione a tempo indeterminato, di quote riservate da destinare al personale della ricerca sanitaria assunto con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato possa determinare, all'atto della immissione in ruolo, oneri aggiuntivi per effetto del riconoscimento dell'anzianità già maturata nel periodo di lavoro svolto a tempo determinato. Il fatto che gli Istituti che dovranno predeterminare negli atti di organizzazione la quota di personale di ricerca assunto a tempo determinato e successivamente con separati atti il numero di posti destinati alle attività di ricerca per l'inquadramento a tempo indeterminato del personale della ricerca sanitaria rientra nella necessaria attività di programmazione interna.

Infine, sull'art. 11, il Governo ha dichiarato che l'acquisto delle prestazioni sanitarie di alta specialità erogate dagli IRCCS in favore dei pazienti non residenti nella regione, ai sensi del comma 1 del medesimo articolo, dovrà aver luogo in coerenza con la programmazione regionale e nazionale. Il conseguente incremento della potenzialità di spesa sarà finanziato nell'ambito del livello del fabbisogno sanitario nazionale standard senza ulteriori oneri per la finanza pubblica, mentre le risorse iscritte nel fondo di cui al comma 2 del medesimo articolo 11, pari a 40 milioni di euro, rappresentano un potenziale di spesa per l'acquisto di tali prestazioni che potrà essere tradotto in concreto attraverso l'assegnazione di tetti di spesa agli istituti fino a concorrenza degli importi assegnati ad ogni regione, verificando a consuntivo l'esaurimento o meno del *budget*. La regolazione degli importi avverrà nell'ambito della matrice di mobilità e quindi con impatto sulle complessive risorse del fabbisogno sanitario nazionale *standard*. Le predette risorse, quantificate tenendo conto dei tassi medi di occupazione dei posti letto degli stessi Istituti corrispondenti all'82 per cento circa - ponderati rispetto al valore di produzione di alta complessità - potranno essere rivalutate solo previa verifica dell'intera produzione degli IRCCS registrata a consuntivo e non solo di quella corrispondente al finanziamento dei 40 milioni di euro.

In merito, pur tenendosi conto della clausola di neutralità finanziaria di cui all'art. 13, si osserva che non appare esaustivo il riferimento, all'art. 4, al regolamento interno ai fini dell'insussistenza dell'onere, pur alla luce del predetto articolo 13, tenuto conto del carattere fluido della materia e del riferimento al bilancio di ciascun istituto, così come il rinvio, di cui all'art. 10, all'attività di programmazione interna, in materia di personale. Lo stesso si può osservare per l'art. 11: infatti, nell'apposito parere, la Commissione bilancio della Camera dei deputati ha suggerito "la possibilità di prevedere, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, una procedura alternativa a quella prevista dall'articolo 11 per l'erogazione delle prestazioni in favore di pazienti non residenti nella regione, al fine di escludere rigidità nell'erogazione delle prestazioni medesime".

Gli aspetti finanziari della normativa non risultano del tutto chiari, in definitiva, anche perché non è stata prodotta la documentazione richiesta dalla legge di contabilità in caso di clausole di neutralità finanziaria.

Infine, per il decreto legislativo n. **201**, recante riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, trattasi di una complessiva revisione della normativa che regola l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica da parte degli enti territoriali, con disposizioni di carattere ordinamentale e procedimentale che non determinano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, almeno in via diretta. Secondo la relazione tecnica, anzi, "dalla previsione di principi generali e di limiti e condizioni per l'assunzione, la gestione e la regolazione dei servizi pubblici locali derivano evidenti risparmi, tenuto conto che i suddetti principi valorizzano il ruolo del mercato nell'erogazione di tali servizi, evitando che le amministrazioni pubbliche intervengano nella gestione anche nei casi in cui non sarebbe necessario".

Ciò che si può osservare al riguardo, almeno *ex ante*, è che probabilmente sarebbe stato utile corredare la normativa, con una norma volta a prevedere un obbligo a riferire periodicamente da parte del Governo, al fine di dar conto degli esiti della relativa attuazione, pur dovendosi tener conto del carattere estremamente articolato di quest'ultima e comunque del vincolo normativo di invarianza, anche se in riferimento a disposizioni che interessano le autonomie. Il provvedimento contiene comunque, sostanzialmente, a parte il riferimento all'entrata in vigore, un articolo aggiuntivo rispetto allo schema di decreto inviato per il parere in Parlamento, ossia l'art. 37, in tema di abrogazioni ed ulteriori disposizioni di coordinamento, sui cui eventuali effetti finanziari non è stata fornita documentazione.

## TAVOLE\*

\* Le indicazioni numeriche delle tavole 2 e 3 si riferiscono agli effetti sul saldo netto da finanziare di competenza (SNF).

PAGINA BIANCA



Tavola 1

## ELENCO DELLE LEGGI ORDINARIE E DEI DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI NEL PERIODO SETTEMBRE - DICEMBRE 2022

Leggi									
N.	Legge/ D.Lgs. n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	D.L n.	Scheda analitica n. (*)	Iniziativa	Atto n.
1	129	3 agosto 2022	Delega al Governo per il riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, di cui al decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288	204	1 settembre 2022			Gov.	C. 3475 S. 2633
2	130	31 agosto 2022	Disposizioni in materia di giustizia e di processo tributari	204	1 settembre 2022		1	Gov.	S. 2636 C. 3703
3	140	31 agosto 2022	Disposizioni per la celebrazione dell'ottavo centenario della morte di San Francesco d'Assisi	216	15 settembre 2022		2	Gov.	S. 2414 C. 3580
4	142	21 settembre 2022	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115, recante misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali	221	21 settembre 2022	115/2022	3	Gov.	S. 2685 C. 3704 S. 2685-B
5	175	17 novembre 2022	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 settembre 2022, n. 144, recante ulteriori misure urgenti in materia di politica energetica nazionale, produttività delle imprese, politiche sociali e per la realizzazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)	269	17 novembre 2022	144/2022	4	Gov.	C. 5 S. 311
6	196	16 dicembre 2022	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 novembre 2022, n. 169, recante disposizioni urgenti di proroga della partecipazione di personale militare al potenziamento di iniziative della NATO, delle misure per il servizio sanitario della regione Calabria, nonché di Commissioni presso l'AIFA. Differimento dei termini per l'esercizio delle deleghe in materia di associazioni professionali a carattere sindacale tra militari	301	27 dicembre 2022	169/2022	5	Gov.	S. 299 C. 664
7	197	29 dicembre 2022	Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025	303 S.O. 43	29 dicembre 2022			Gov.	C. 643 C. 643-bis S. 442
8	199	30 dicembre 2022	Conversione in legge, con modificazioni del decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, recante misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché in materia di entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di obblighi di vaccinazione anti SARS-COV-2 e di prevenzione e contrasto dei radumi illegali	304	30 dicembre 2022	162/2022	6	Gov.	S. 274 C. 705

<i>scg/14</i>										
N.	Legge/ D.Lgs. n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	D.L.n.	Scheda analitica n. (*)	Iniziativa	Atto n.	
<b>Decreti Legislativi</b>										
1	131	3 agosto 2022	Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/2402, che stabilisce un quadro generale per la cartolarizzazione, instaura un quadro specifico per cartolarizzazioni semplici, trasparenti e standardizzate e modifica le direttive 2009/65/CE, 2009/138/CE e 2011/61/UE e i regolamenti (CE) n. 1060/2009 e (UE) n. 648/2012. Modifiche al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58	205	2 settembre 2022			Gov.	390	
2	134	5 agosto 2022	Disposizioni in materia di sistema di identificazione e registrazione degli operatori, degli stabilimenti e degli animali per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/429, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, lettere a), b), g), h), i) e p), della legge 22 aprile 2021, n. 53	213	12 settembre 2022			Gov.	381	
3	135	5 agosto 2022	Disposizioni di attuazione del regolamento (UE) 2016/429 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016 in materia di commercio, importazione, conservazione di animali della fauna selvatica ed esotica e formazione per operatori e professionisti degli animali, anche al fine di ridurre il rischio di focolai di zoonosi, nonché l'introduzione di norme penali volte a punire il commercio illegale di specie protette, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, lettere a), b), n), o), p) e q), della legge 22 aprile 2021, n. 53	213	12 settembre 2022			Gov.	383	
4	136	5 agosto 2022	Attuazione dell'articolo 14, comma 2, lettere a), b), e), f), h), i), l), n), o) e p), della legge 22 aprile 2021, n. 53 per adeguare e raccordare la normativa nazionale in materia di prevenzione e controllo delle malattie animali che sono trasmissibili agli animali o all'uomo, alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/429 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016	213	12 settembre 2022			Gov.	382	

<i>segue</i>										
N.	Legge/ D.Lgs. n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	D.L.n.	Scheda analitica n. (*)	Iniziativa	Atto n.	
<b>Decreti Legislativi</b>										
5	137	5 agosto 2022	Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/745 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2017, relativo ai dispositivi medici, che modifica la direttiva 2001/83/CE, il regolamento (CE) n. 178/2002 e il regolamento (CE) n. 1223/2009 e che abroga le direttive 90/385/CEE e 93/42/CEE del Consiglio, nonché per l'adeguamento alle disposizioni del regolamento (UE) 2020/561 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2020, che modifica il regolamento (UE) 2017/745 relativo ai dispositivi medici, per quanto riguarda le date di applicazione di alcune delle sue disposizioni ai sensi dell'articolo 15 della legge 22 aprile 2021, n. 53	214	13 settembre 2022			Gov.	384	
6	138	5 agosto 2022	Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/746, relativo ai dispositivi medico-diagnostici in vitro e che abroga la direttiva 98/79/CE e la decisione 2010/227/UE della commissione, nonché per l'adeguamento alle disposizioni del regolamento (UE) 2022/112 che modifica il regolamento (UE) 2017/746 per quanto riguarda le disposizioni transitorie per determinati dispositivi medico-diagnostici in vitro e l'applicazione differita delle condizioni concernenti i dispositivi fabbricati internamente ai sensi dell'articolo 15 della legge 22 aprile 2021, n. 53	214	13 settembre 2022			Gov.	385	
7	139	3 agosto 2022	Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale al regolamento (UE) 2019/518, come successivamente codificato nel regolamento (UE) 2021/1230 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 luglio 2021, relativamente alle commissioni applicative sui pagamenti transfrontalieri nell'Unione europea e le commissioni di conversione valutaria	215	14 settembre 2022			Gov.	387	
8	149	10 ottobre 2022	Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata	243 S.O. 38	17 ottobre 2022		7	Gov.	407	

*segue*

N.	Legge/ D.Lgs. n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	D.L.n.	Scheda analitica n. (*)	Iniziativa	Atto n.
<b>Decreti Legislativi</b>									
9	150	10 ottobre 2022	Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari	243 S.O. 38	17 ottobre 2022		8	Gov.	414
10	151	10 ottobre 2022	Norme sull'ufficio per il processo in attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, e della legge 27 settembre 2021, n. 134	243 S.O. 38	17 ottobre 2022		9	Gov.	406
11	156	4 ottobre 2022	Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 14 luglio 2020, n. 75, di attuazione della direttiva (UE) 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale	248	22 ottobre 2022			Gov.	405
12	157	12 ottobre 2022	Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2019/1020 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, e semplificazione e riordino del relativo sistema di vigilanza del mercato	248	22 ottobre 2022		10	Gov.	
13	163	5 ottobre 2022	Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 36, in attuazione dell'articolo 5 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante riordino e riforma delle disposizioni in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici, nonché di lavoro sportivo	256	2 novembre 2022		11	Gov.	431
14	200	23 dicembre 2022	Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico	304	30 dicembre 2022			Gov.	4
15	201	23 dicembre 2022	Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica	304	30 dicembre 2022			Gov.	3

(\*) Le leggi ordinarie e i decreti legislativi per i quali non è riportata l'indicazione del numero di scheda non recano oneri finanziari

TAVOLA 2

ONERI FINANZIARI INDICATI DALLE LEGGI ORDINARIE E DAI  
DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI NEL PERIODO  
SETTEMBRE - DICEMBRE 2022

(in migliaia)

	2021	2022	2023	2024
<b>Leggi</b>				
130		1.339	24.914	32.476
140		200	500	500
142		17.098.085	1.778.758	420.320
175		13.832.924	1.473.800	73.970
196		132	298	0
199			35.800	
<b>Totale</b>		<b>30.932.681</b>	<b>3.314.070</b>	<b>527.266</b>
<b>Decreti legislativi</b>				
d.lgs. 149			61.707	61.707
d.lgs. 150		4.439	4.439	4.439
d.lgs. 151			70.150	70.150
d.lgs. 157		1.000	9.000	
d.lgs. 163			24.630	44.790
<b>Totale</b>		<b>5.439</b>	<b>169.926</b>	<b>181.086</b>
<b>Totale complessivo</b>		<b>30.938.120</b>	<b>3.483.996</b>	<b>708.352</b>

TAVOLA 3

QUADRO RIASSUNTIVO DELLE MODALITA' DI COPERTURA DEGLI ONERI RIFERITI A  
LEGGI ORDINARIE E DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI NEL PERIODO SETTEMBRE -  
DICEMBRE 2022

(in migliaia)

	2021	2022	2023	2024	Totale quadriennio	%
<b>Leggi</b>						
<i>Fondi speciali:</i>						
<i>parte corrente</i>	0	182	17.356	24.900	42.438	0,11
<i>c/ capitale</i>	0	185.000	215.000	220.000	620.000	1,63
<b>Totale fondi speciali</b>	<b>0</b>	<b>185.182</b>	<b>232.356</b>	<b>244.900</b>	<b>662.438</b>	<b>1,90</b>
<i>Modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa</i>					0	0,00
<i>Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa</i>	0	1.710.136	1.020.000	212.376	2.942.512	8,45
<i>Nuove o maggiori entrate</i>	0	4.255.100	1.279.350	0	5.534.450	15,89
<i>Altre forme di copertura</i>	0	24.799.933	804.914	81.330	25.686.177	73,76
<b>Totale</b>	<b>0</b>	<b>30.950.351</b>	<b>3.336.620</b>	<b>538.606</b>	<b>34.825.577</b>	<b>100</b>
<b>Decreti legislativi</b>						
<i>Fondi speciali:</i>						
<i>parte corrente</i>					0	0,00
<i>c/ capitale</i>					0	0,00
<b>Totale fondi speciali</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>
<i>Modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa</i>					0	0,00
<i>Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa</i>	0	5.439	169.926	181.086	356.450	100,00
<i>Nuove o maggiori entrate</i>					0	0,00
<i>Altre forme di copertura</i>					0	0,00
<b>Totale</b>	<b>0</b>	<b>5.439</b>	<b>169.926</b>	<b>181.086</b>	<b>356.450</b>	<b>100</b>
<b>Totale complessivo</b>	<b>0</b>	<b>30.955.790</b>	<b>3.506.546</b>	<b>719.692</b>	<b>35.182.027</b>	

## SCHEDE ANALITICHE

### ONERI E COPERTURE

**Legenda:**

Le modalità di copertura riportate per ciascuna norma sono quelle previste dall'art. 17 della legge n. 196 del 2009 e successive modificazioni ed integrazioni:

- a) Utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali;
- a-bis) Modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa;
- b) Riduzioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;
- c) Modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate;
- d) Altre forme di copertura.

[N.B.: Il medesimo colore nelle schede indica la corrispondenza nella legge tra oneri e coperture riguardo al Saldo netto da finanziare di competenza. I riferimenti in corsivo evidenziano utilizzi diversi di disponibilità già in essere, tenuto conto della formulazione della norma (tale, dunque, da non dar luogo ad un nuovo e maggiore onere)].

Il "TOTALE NETTO" si riferisce solo agli oneri nuovi o maggiori; di converso, il "TOTALE" include anche il diverso utilizzo di risorse in essere.

PAGINA BIANCA



## SCHEDA N. 1

Legge 31 agosto 2022, n. 130 - Disposizioni in materia di giustizia e di processo tributari

Saldo netto da finanziare  
(in migliaia)

ONERI										COPERTURE					
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note	2021	2022	2023	2024
1	1, lett. b)	Assunzione di 576 unità da inserire nel nuovo organico dei magistrati tributari di ruolo, di cui 448 presso le Corti di giustizia tributaria di primo grado e 128 presso le Corti di giustizia tributaria di secondo grado	*			9.912	16.653	7	1	Riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'art. 10, co. 5, d.l. n. 282/2004, convertito dalla legge n. 307/2004					1.146
1	1, lett. b)	Spese di funzionamento da sostenere per la sistemazione logistica dei nuovi magistrati tributari di ruolo da assumere	*			1.691	1.840								
1	1, lett. b)	Svolgimento delle procedure consorsuali per l'assunzione di 576 unità da inserire nel nuovo organico dei magistrati tributari di ruolo	*			891	891	7	1	Utilizzo delle risorse previste a legislazione vigente che si rendono disponibili quale mancata riassunzione dei giudici tributari di cui al ruolo in esaurimento		1.339	24.914	31.330	
1	1, lett. q)	Istituzione presso il Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria dell'Ufficio Ispettivo al quale vengono assegnati 6 magistrati o giudici tributari	*			101	101								

*segue*

Saldo netto da finanziare (in migliaia)											
ONERI						COPERTURE					
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note
1	1, lett. r)	Istituzione presso il Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria dell'Ufficio del massimario nazionale al quale vengono assegnati 1 direttore che ne è il responsabile e 15 magistrati o giudici tributari	*			625	625				
1	8	Indennità in favore dei magistrati transitati nella giurisdizione tributaria per una durata pari a 24 mesi dalla data di immissione nella funzioni di magistrato tributario	*			223	891				
1	11	Autorizzazione al MEF ad assumere con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato un contingente di 20 unità di personale dirigenziale non generale, al fine di dare attuazione alle previsioni del PNRR in materia di giustizia tributaria e aumentare il livello di efficienza degli uffici e delle strutture centrali e territoriali della giustizia tributaria	*		748	2.993	2.993				

*(vedi pagina precedente)*

*segue*

Saldo netto da finanziare (in migliaia)											
ONERI						COPERTURE					
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note
1	11	Autorizzazione al MEF ad assumere con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato un contingente di 50 unità di personale non dirigenziale da inquadrare nell'Area III, posizione economica F1, al fine di dare attuazione alle previsioni del PNRR in materia di giustizia tributaria e aumentare il livello di efficienza degli uffici e delle strutture centrali e territoriali della giustizia tributaria	*		591	2.363	2.363				
1	11	Autorizzazione al MEF ad assumere con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato un contingente di 75 unità di personale non dirigenziale da inquadrare nell'Area III, posizione economica F1, da destinare agli uffici di segreteria delle corti di giustizia tributaria, al fine di dare attuazione alle previsioni del PNRR in materia di giustizia tributaria e aumentare il livello di efficienza degli uffici e delle strutture centrali e territoriali della giustizia tributaria	*			3.545	3.545				(vedi pagine precedenti)

*segue*

Saldo netto da finanziare (in migliaia)															
ONERI						COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note	2021	2022	2023	2024
		Autorizzazione al MEF ad assumere con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato un contingente di 50 unità di personale non dirigenziale da inquadrare nell'Area II, posizione economica F2, da destinare agli uffici di segreteria delle corti di giustizia tributaria, al fine di dare attuazione alle previsioni del PNRR in materia di giustizia tributaria e aumentare il livello di efficienza degli uffici e delle strutture centrali e territoriali della giustizia tributaria	*			2.059	2.059								
1	11														
		Riconoscimento di un'indennità aggiuntiva in favore dei giudici tributari che vengono assegnati in maniera non esclusiva alle sedi con carenza di organico	*			10	14								
1	14														
		Incremento del Fondo istituito al fine di provvedere all'automa gestione delle spese per il funzionamento del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria	*			500	500								
1	14														
<b>TOTALE</b>					<b>1.339</b>	<b>24.914</b>	<b>32.476</b>	<b>TOTALE</b>					<b>1.339</b>	<b>24.914</b>	<b>32.476</b>

\* Fonte: relazione tecnica

**SCHEDA N.2**  
**Legge 31 agosto 2022, n. 140 - Disposizioni per la celebrazione dell'ottavo centenario della morte di San Francesco d'Assisi**

Saldo netto da finanziare  
*(in migliaia)*

ONERI										COPERTURE					
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note	2021	2022	2023	2024
2	1	Istituzione del Comitato nazionale per la celebrazione dell'ottavo centenario della morte di San Francesco d'Assisi			200	500	500	5	1	Riduzione del Fondo per esigenze indifferibili di cui all'art. 1, co. 200, legge n. 190/2014			200	500	500
<b>TOTALE</b>					<b>200</b>	<b>500</b>	<b>500</b>	<b>TOTALE</b>				<b>200</b>	<b>500</b>	<b>500</b>	

**SCHEDA N. 3**  
**Legge 21 settembre 2022, n. 142 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115, recante misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali**

Saldo netto da finanziare  
(in migliaia)

ONERI				COPERTURE											
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note	2021	2022	2023	2024
1	1	((Rideterminazione per il quarto trimestre 2022 delle agevolazioni relative alle tariffe per la fornitura di energia elettrica riconosciute ai clienti domestici economicamente svantaggiati ed ai clienti domestici in gravi condizioni di salute e della compensazione per la fornitura di gas naturale (bonus sociale elettrico e ggs))			1.140.000			1	2, lett. b)	d	((Nell'ambito delle risorse disponibili nel bilancio della Cassa per i servizi energetici e ambientali))		1.140.000		
9-ter	1	Istituzione nello stato di previsione del MEF di un Fondo per finanziare l'erogazione di contributi a fondo perduto per le associazioni e società sportive dilettantistiche che gestiscono impianti sportivi, maggiormente colpite dalla crisi energetica			50.000			9-ter	2	b	Riduzione del Fondo di cui all'art. 1, co. 34, legge n. 178/2020, destinato a finanziare l'esonero, anche parziale, dal versamento dei contributi previdenziali a carico delle federazioni sportive nazionali, discipline sportive associate, enti di promozione sportiva, associazioni e società sportive dilettantistiche		50.000		
17	4	Risorse in favore del Presidente della Regione Emilia-Romagna, in qualità di commissario delegato alla ricostruzione, per interventi destinati alla ricostruzione di beni privati vincolati, per il completamento della ricostruzione del territorio colpito dagli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012			1.000	20.000	26.300	17	4	b	Riduzione del Fondo di cui all'art. 1, co. 140, legge n. 232/2016 destinato ad assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese		1.000	29.000	43.300

Saldo netto da finanziare (in migliaia)															
segue															
COPERTURE															
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note	2021	2022	2023	2024
17	4	Risorse in favore del Presidente della Regione Emilia-Romagna, in qualità di commissario delegato alla ricostruzione, per interventi destinati all'incremento dei costi per le opere i cui bandi sono pubblicati entro il 31 dicembre 2022, per il completamento della ricostruzione dei territori colpiti dagli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012				1.000	9.000								
17	4	Risorse in favore del Presidente della Regione Emilia-Romagna, in qualità di commissario delegato alla ricostruzione, per interventi destinati alle manutenzioni e agli allestimenti finali, per il completamento della ricostruzione dei territori colpiti dagli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012				8.000	8.000			(vedi pagina precedente)					
17	5	Risorse in favore del Presidente della Regione Lombardia, in qualità di commissario delegato alla ricostruzione, per interventi destinati a edifici, beni culturali e centri storici rientranti negli elenchi degli edifici danneggiati, per il completamento della ricostruzione dei territori colpiti dagli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012			1.000	10.000	10.000	17	5	Riduzione del Fondo di cui all'art. 1, co. 140, legge n. 232/2016 destinato ad assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese			1.000	10.000	10.000

segue

Saldo netto da finanziare (in migliaia)											
ONERI						COPERTURE					
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note
17	6	Risorse in favore del Presidente della Regione Veneto, in qualità di commissario delegato alla ricostruzione, per il completamento della ricostruzione dei territori colpiti dagli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012.			600			17	6	Riduzione del Fondo di cui all'art. 1, co. 140, legge n. 232/2016 destinato ad assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese	600
20	1	Incremento di 1,2 punti percentuali dell'esonero sulla quota di contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti a carico del lavoratore per i periodi di paga dal 1° luglio al 31 dicembre 2022, compresi la tredicesima mensilità e i relativi ratei erogati			348.600	139.400		20	2	Utilizzo delle maggiori entrate derivanti dal co. 1 del medesimo articolo	348.600 139.400
22	2, lett. a)	Estensione del riconoscimento di un'indennità <i>una tantum</i> pari a 200 euro in favore dei soggetti residenti in Italia, titolari di uno o più trattamenti pensionistici a carico di qualsiasi forma previdenziale obbligatoria, di pensione o assegno sociale, di pensione o assegno per invalidi civili, ciechi e sordomuti, nonché trattamenti di accompagnamento alla pensione con decorrenza entro il 1° luglio 2022	*		10.000			22	3	Riduzione del Fondo di cui all'art. 1, co. 120, legge n. 234/2021, relativo alla previsione di interventi integrativi in materia di integrazione salariale per la fase emergenziale	30.300
22	2, lett. b)	Riconoscimento a domanda di un'indennità <i>una tantum</i> pari a 200 euro in favore dei dottorandi e assegnisti di ricerca che abbiano contratti attivi alla data di entrata in vigore del d.l. n. 50/2022, convertito dalla legge n. 91/2022 e iscritti alla Gestione separata	*		11.200						



*segue*

Saldo netto da finanziare (in migliaia)											
ONERI						COPERTURE					
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note
22-bis	1	Incremento dell'indennità di rischio per il personale operativo non dirigente e non direttivo del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco	*		3.666	3.824	3.867				
22-bis	1	Incremento dell'indennità mensile per il personale tecnico professionale non dirigente e non direttivo del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco	*		174	205	215			Riduzione del Fondo di cui all'art. 1, co. 133, legge n. 160/2019, relativo alla valorizzazione del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, anche mediante un'armonizzazione del trattamento economico con quello del personale delle Forze di Polizia	
22-bis	1	Oneri indiretti per l'incremento delle indennità per il personale non dirigente e non direttivo del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco	*		207	207	207	22-bis	4	b	
22-bis	3	Incremento del Fondo di amministrazione del personale non dirigente e non direttivo del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco	*		453	265	210				
23-bis	1	Proroga fino al 31 dicembre 2022 della sostituzione del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico e ausiliario qualificato come fragile che svolge di norma la prestazione lavorativa in modalità agile			18.660			23-bis	3	b	
										Riduzione del Fondo sociale per l'occupazione e formazione di cui all'art. 18, co. 1, lett. a), d.l. n. 185/2008, convertito dalla legge n. 2/2009	8.000
								23-bis	3	b	
										Riduzione del Fondo per le politiche attive del lavoro, di cui all'art. 1, co. 215, legge n. 147/2013	10.660
23-ter	1	Modifica della data di decorrenza per il riconoscimento dell'indennizzo in favore delle persone affette da sindrome da tali domande nelle forme dell'amelia, entimelia, focomelia e micromelia, nati negli anni dal 1958 al 1966			8.000	10.000	3.000	23-ter	4	b	
										Riduzione del Fondo per le politiche attive del lavoro, di cui all'art. 1, co. 215, legge n. 147/2013	8.000
											3.000

*segue*

Saldo netto da finanziare (in migliaia)															
ONERI						COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note	2021	2022	2023	2024
24	1	Istituzione nello stato di previsione del MEF di un Fondo per consentire la partecipazione dell'Italia alle iniziative multilaterali in materia di salute, finalizzato alla partecipazione al <i>Financial Intermediary Fund (FIF)</i> per la prevenzione, preparazione e risposta alle pandemie			100.000			24	3	Riduzione del Fondo di cui all'art. 13- <i>diottetes</i> , co. 2, d.l. n. 137/2020, convertito dalla legge n. 176/2020			200.000		
24	1	Istituzione nello stato di previsione del MEF di un Fondo per consentire la partecipazione dell'Italia alle iniziative multilaterali in materia di salute, finalizzato al contrasto della pandemia di Covid-19 tramite un finanziamento alla GAVI Alliance per l'acquisto dei vaccini destinati ai Paesi a basso e medio reddito			100.000										
24-bis	1	Incremento del finanziamento per l'acquisto del servizio di telefonia mobile per l'invio di messaggi brevi per il recapito dei codici univoci che consentono di acquisire le Certificazioni verdi per coloro ai quali è stata somministrata almeno una dose di vaccino per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2			1.576			24-bis	2	Utilizzo del Fondo di parte corrente di cui all'art. 34- <i>ter</i> , co. 5, legge 196/2009, relativo alle somme dei residui passivi perenti, iscritto nello stato di previsione del Ministero della salute			1.576		
25	1	((Incremento del contributo che le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano erogano per sostenere le spese relative a sessioni di psicoterapia fruibili presso specialisti privati (cd. bonus psicologo))			15.000			25	2	((A valere sul livello di finanziamento del fabbisogno sanitario standard cui concorre lo Stato))			15.000		

segue

Saldo netto da finanziare (in migliaia)												
ONERI						COPERTURE						
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note	
30	1	Sottoscrizione da parte di Invitalia - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa S.p.A. aumento di capitale o diversi strumenti idonei al rafforzamento patrimoniale al fine di assicurare la continuità del funzionamento produttivo dell'impianto siderurgico di Taranto della società ILVA S.p.A.			1.000.000			30	2	d	Versamento all'entrata del bilancio dello Stato delle somme iscritte in conto residui nello stato di previsione del MEF ai sensi dell'art. 27, co. 17, d.l. n. 34/2020, convertito dalla legge n. 77/2020	900.000
		Avvalimento da parte del MEF di primarie istituzioni finanziarie nella conduzione delle operazioni relative ad assicurare la continuità del funzionamento produttivo dell'impianto siderurgico di Taranto della società ILVA S.p.A.		100				30	2	b	Riduzione del Fondo di cui all'art. 1- <i>quater</i> , co. 1, d.l. n. 137/2020, convertito dalla legge n. 176/2020	100.000
30	1							30	2	b	Riduzione della precedente autorizzazione di spesa di cui all'art. 2, co. 13-bis, d.l. n. 34/2020, convertito dalla legge n. 77/2020	100
		Incremento del Fondo per l'avvio di opere indivisibili di cui all'art. 26, co. 7, d.l. n. 50/2022, convertito dalla legge n. 91/2022, al fine di fronteggiare gli aumenti eccezionali dei prezzi dei materiali da costruzione, carburanti e prodotti energetici, per realizzare gli interventi previsti dal Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR e quelli funzionali allo svolgimento dei Giochi olimpici e paralimpici di Milano-Cortina 2026						34	2, lett. a)	b	Riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'art. 10, co. 5, d.l. n. 282/2004, convertito dalla legge n. 307/2004	50.000
34	1		1		180.000	240.000	245.000	34	2, lett. b)	b	Riduzione del Fondo per esigenze indivisibili di cui all'art. 1, co. 200, legge n. 190/2014	30.000
								34	2, lett. c), n. 1	a	Accantonamento parte capitale - Ministero dell'economia e delle finanze	65.000
								34	2, lett. c), n. 2	a	Accantonamento parte capitale - Ministero del lavoro e delle politiche sociali	10.000
								34	2, lett. c), n. 3	a	Accantonamento parte capitale - Ministero della giustizia	10.000
								34	2, lett. c), n. 4	a	Accantonamento parte capitale - Ministero dell'istruzione	10.000

*segue*

Saldo netto da finanziare (in migliaia)											
ONERI						COPERTURE					
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note
		<i>(vedi pagina precedente)</i>						34	2, lett. a) c), n. 5	Accantonamento parte capitale - Ministero della transizione ecologica	
								34	2, lett. c), n. 6	Accantonamento parte capitale - Ministero dell'università e della ricerca	10.000
								34	2, lett. a) c), n. 7	Accantonamento parte capitale - Ministero della difesa	10.000
								34	2, lett. a) c), n. 8	Accantonamento parte capitale - Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	5.000
								34	2, lett. c), n. 9	Accantonamento parte capitale - Ministero della salute	10.000
36	1	Incremento del Fondo unico nazionale per il turismo di conto capitale di cui all'art. 1, co. 368, legge n. 234/2021			10.000	10.000	10.000	36	1	Accantonamento parte capitale - Ministero del turismo	10.000
36	2	Incremento del Fondo unico nazionale per il turismo di parte corrente di cui all'art. 1, co. 366, legge n. 234/2021				16.958	12.700	36	2	Accantonamento parte corrente - Ministero del turismo	16.958
39-bis	1	Incremento del Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche di cui all'art. 1, co. 601, legge n. 296/2006, al fine di contenere il rischio epidemiologico in relazione all'avvio dell'anno scolastico 2022/2023			32.120			39-bis	1	Riduzione del Fondo per l'emergenza epidemiologica da Covid-19 per l'anno scolastico 2021/2022, di cui all'art. 58, co. 4, d.l. n. 73/2021, convertito dalla legge n. 106/2021	32.120
42-quinquies	1	<i>(Misura di aiuto nella forma del contributo a fondo perduto concessa dal MEF - Dipartimento del tesoro alla società STMicrelectronics s.r.l. in relazione allo stato di avanzamento dell'investimento, al fine di attuare la Missione MIC2, Investimento 2 del PNRR)</i>			100.000	240.000		42-quinquies	1	<i>(A valere sulle risorse di cui all'art. 1, co. 1068, legge n. 178/2020 nell'ambito delle risorse del Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU-Italia di cui all'art. 1, co. 1037, legge n. 178/2020)</i>	100.000 240.000

Saldo netto da finanziare (in migliaia)														
ONERI														
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note			
COPERTURE														
				2021	2022	2023	2024				2021	2022	2023	2024
1	1	Trasferimento alla Cassa per i servizi energetici e ambientali di somme dirette alla rideterminazione per il quarto trimestre 2022 delle agevolazioni relative alle tariffe per la fornitura di energia elettrica riconosciute ai clienti domestici economicamente svantaggiati ed ai clienti domestici in gravi condizioni di salute e della compensazione per la fornitura di gas naturale (bonus sociale elettrico e gas)			1.280.000			43	2, lett. a)	Utilizzo delle maggiori entrate derivanti dall'art. 8 della medesima legge			86.770	
4	1	Trasferimento a favore della Cassa per i servizi energetici e ambientali di risorse a seguito dell'azzeramento da parte dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA) per il quarto trimestre 2022, delle aliquote relative agli oneri generali di sistema elettrico applicate alle utenze domestiche e alle utenze non domestiche in bassa tensione con potenza disponibile fino a 16,5 kW come misura di contenimento degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico	*		480.000			43	2, lett. b)	Utilizzo di quota parte delle minori spese derivanti dagli artt. 8, 12 e 21 della medesima legge			537.570	600
4	2	Trasferimento a favore della Cassa per i servizi energetici e ambientali di risorse a seguito dell'azzeramento da parte dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA) per il quarto trimestre 2022, delle aliquote relative agli oneri generali di sistema applicate alle utenze con potenza disponibile superiore a 16,5 kW, anche connesse in media e alta/alteissima tensione o per usi di illuminazione pubblica o di ricarica di veicoli elettrici, come misura di contenimento degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico	*		620.000			43	2, lett. c)	Riduzione delle risorse finanziarie iscritte a bilancio ai sensi dell'art. 6, co. 8, d.lgs. n. 230/2021, relative all'attuazione del cd. Assegno unico		630.000		

Saldo netto da finanziare (in migliaia)																
segue																
ONERI						COPERTURE										
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note	2021	2022	2023	2024	
5	1	Riduzione dell'aliquota IVA al 5 per cento per la somministrazione di gas metano destinato alla combustione per usi civili, contabilizzata nelle fatture emesse per i consumi stimati o effettivi dei mesi di ottobre, novembre e dicembre 2022	*	765.020				43	2, lett. d)	Accantonamento parte capitale - Ministero dello sviluppo economico		45.000	45.000	45.000	45.000	
5	1	Riduzione dell'aliquota IVA al 5 per cento per la somministrazione di gas metano destinato alla combustione per usi industriali, contabilizzata nelle fatture emesse per i consumi stimati o effettivi dei mesi di ottobre, novembre e dicembre 2022	*	33.700				43	2, lett. f)	Riduzione delle risorse iscritte nell'ambito del programma "Oneri finanziari relativi alla gestione della tesoreria", azione "Interessi sui conti di tesoreria", della missione "Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica" dello stato di previsione del MEF		500.000			50.000	
5	2	Estensione della riduzione dell'aliquota IVA al 5 per cento per la somministrazione di gas metano nel periodo dei mesi di ottobre, novembre e dicembre 2022 anche alle somministrazioni di energia termica prodotta con gas metano in esecuzione di un Contratto servizio energia	*	8.650												
5	3	Trasferimento a favore della Cassa per i servizi energetici e ambientali di risorse a seguito del mantenimento da parte dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA) per il quarto trimestre 2022, delle aliquote relative agli oneri generali di sistema per il settore del gas naturale in vigore nel terzo trimestre 2022		1.820.000				43	2, lett. g)	Ricorso all'indebitamento		14.026.729				

*segue*

Saldo netto da finanziare (in migliaia)											
ONERI						COPERTURE					
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note
6	1	Riconoscimento di un contributo straordinario, sotto forma di credito di imposta pari al 25 per cento delle spese sostenute per la componente energetica acquistata ed effettivamente utilizzata nel terzo trimestre 2022, a favore delle imprese a forte consumo di energia elettrica i cui costi per kWh della componente energia elettrica hanno subito un incremento superiore al 30 per cento rispetto al medesimo periodo dell'anno 2019 a parziale compensazione dei maggiori oneri sostenuti			1.036.880						
6	2	Riconoscimento di un contributo straordinario, sotto forma di credito di imposta a favore delle imprese a forte consumo di gas naturale pari al 25 per cento della spesa sostenuta per l'acquisto del medesimo gas consumato nel terzo trimestre 2022 per usi energetici diversi dagli usi termoelettrici qualora il prezzo di riferimento del gas naturale abbia subito un incremento superiore al 30 per cento rispetto al medesimo periodo dell'anno 2019 a parziale compensazione dei maggiori oneri sostenuti per l'acquisto del gas naturale			1.070.360						

(vedi pagina precedente)

*segue*

Saldo netto da finanziare (in migliaia)											
ONERI						COPERTURE					
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note
6	3	Riconoscimento di un contributo straordinario, sotto forma di credito di imposta pari al 15 per cento delle spese sostenute per la componente energetica acquistata ed effettivamente utilizzata nel terzo trimestre 2022 a parziale compensazione dei maggiori oneri sostenuti per l'acquisto della componente energetica, e che abbiano subito un incremento dei costi per kWh superiore al 30 per cento rispetto al medesimo periodo dell'anno 2019, a favore delle imprese dotate di contatori di energia elettrica di potenza disponibile pari o superiore a 16,5 kW, diverse dalle imprese a forte consumo di energia elettrica		995.400							
6	4	Riconoscimento di un contributo straordinario sotto forma di credito di imposta in favore delle imprese diverse da quelle a forte consumo di gas naturale, a parziale compensazione dei maggiori oneri effettivamente sostenuti per l'acquisto del gas naturale, pari al 25 per cento della spesa effettivamente sostenuta per l'acquisto del medesimo gas nel terzo trimestre 2022		270.600						(vedi pagine precedenti)	
7	1	Estensione al terzo trimestre 2022 del riconoscimento del contributo straordinario, sotto forma di credito di imposta, in favore delle imprese esercenti attività agricola a parziale compensazione dei maggiori oneri effettivamente sostenuti per l'acquisto di gasolio e benzina per la trazione dei mezzi utilizzati per l'esercizio dell'attività agricola pari al 20 per cento della spesa sostenuta per l'acquisto del carburante di cui all'art. 18, d.l. n. 21/2022, convertito dalla legge n. 51/2022	*	169.609							



*segue*

Saldo netto da finanziare (in migliaia)											
ONERI						COPERTURE					
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note
		Estensione al terzo trimestre 2022 del riconoscimento del contributo straordinario, sotto forma di credito di imposta, in favore delle imprese esercenti attività della pesca a parziale compensazione dei maggiori oneri effettivamente sostenuti per l'acquisto di gasolio e benzina per la trazione dei mezzi utilizzati per l'esercizio dell'attività della pesca pari al 20 per cento della spesa sostenuta per l'acquisto del carburante di cui all'art. 18, d.l. n. 21/2022, convertito dalla legge n. 51/2022	*		24.800						
7	1										
		Minor gettito derivante dalla riduzione delle aliquote di accisa su benzina, gasolio, gas di petrolio liquefatti (GPL) e gas naturale usato per autotrazione, in considerazione del perdurare degli effetti economici derivanti dall'eccezionale incremento dei prezzi dei prodotti energetici	*		893.670						(vedi pagine precedenti)
8	1, lett. a)										
		Minor gettito IVA derivante dalla riduzione delle aliquote di accisa su benzina, gasolio, gas di petrolio liquefatti (GPL) e gas naturale usato per autotrazione, in considerazione del perdurare degli effetti economici derivanti dall'eccezionale incremento dei prezzi dei prodotti energetici	*		134.280						
8	1, lett. a)										
		Minor gettito relativo alle imposte dirette derivante dalla riduzione delle aliquote di accisa su benzina, gasolio, gas di petrolio liquefatti (GPL) e gas naturale usato per autotrazione, in considerazione del perdurare degli effetti economici derivanti dall'eccezionale incremento dei prezzi dei prodotti energetici	*				37.190				
8	1, lett. a)										

*segue*

Saldo netto da finanziare (in migliaia)												
ONERI						COPERTURE						
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note	
8	1, lett. a)	Minor gettito IRAP derivante dalla riduzione delle aliquote di accisa su benzina, gasolio e gas di petrolio liquefatti (GPL) usati come carburanti, in considerazione del perdurare degli effetti economici derivanti dall'eccezionale incremento dei prezzi dei prodotti energetici	*				9.630					
8	1, lett. b)	Minor gettito derivante dalla riduzione dell'aliquota IVA dal 22 al 5 per cento applicata al gas naturale usato per auto-trazione, in considerazione del perdurare degli effetti economici derivanti dall'eccezionale incremento dei prezzi dei prodotti energetici	*		14.660					(vedi pagine precedenti)		
9	1	Istituzione nello stato di previsione del MIMS di un Fondo destinato al riconoscimento di un contributo per l'incremento di costo sostenuto nel secondo quadrimestre del 2022 rispetto al medesimo periodo del 2021 per l'acquisto del carburante per l'alimentazione dei mezzi di trasporto destinati al trasporto pubblico locale e regionale su strada, lacuale, marittimo o ferroviario			40.000			9	9	Utilizzo delle risorse rivenienti dalla brogazione dell'art. 3, co. 6-bis e 6-ter, d.l. n. 50/2022, convertito dalla legge n. 91/2022		1.000
9	3	Istituzione nello stato di previsione del MIMS di un Fondo destinato al riconoscimento in favore degli operatori economici esercenti i servizi di trasporto di persone su strada di un contributo fino al 20 per cento della spesa sostenuta nel secondo quadrimestre 2022 per l'acquisto di carburante destinato all'alimentazione dei mezzi adibiti al trasporto passeggeri e di categoria M2 o M3 a trazione alternativa a metano, gas naturale liquefatto, ibrida o motorizzazione termica			15.000			43				

*segue*

Saldo netto da finanziare (in migliaia)											
ONERI											
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note
COPERTURE											
				2021	2022	2023	2024				
9	6	Autorizzazione di spesa in favore di Rete ferroviaria italiana S.p.A. al fine di disporre per il periodo dal 1° aprile al 31 dicembre 2022 la riduzione del canone per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria per i servizi ferroviari merci, con la riduzione fino al 50 per cento della componente B del pedaggio			15.000						
12	1	Minor gettito IRPEF derivante dall'aumento fino a 600 euro del limite complessivo del valore dei beni ceduti e dei servizi prestati che non concorrono a formare reddito da lavoro dipendente, nonché le somme erogate o rimborsate dal datore di lavoro per il pagamento delle utenze domestiche per il servizio idrico integrato, energia elettrica e gas naturale	*		86.300			43			
12	1	Minor gettito relativo all'addizionale regionale derivante dall'aumento fino a 600 euro del limite complessivo del valore dei beni ceduti e dei servizi prestati che non concorrono a formare reddito da lavoro dipendente, nonché le somme erogate o rimborsate dal datore di lavoro per il pagamento delle utenze domestiche per il servizio idrico integrato, energia elettrica e gas naturale	*			5.000					
12	1	Minor gettito relativo all'addizionale comunale derivante dall'aumento fino a 600 euro del limite complessivo del valore dei beni ceduti e dei servizi prestati che non concorrono a formare reddito da lavoro dipendente, nonché le somme erogate o rimborsate dal datore di lavoro per il pagamento delle utenze domestiche per il servizio idrico integrato, energia elettrica e gas naturale	*			2.500					

**Saldo netto da finanziare**  
(in migliaia)

ONERI		COPERTURE														
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note	2021	2022	2023	2024	
13	4	Incremento del Fondo di solidarietà nazionale - interventi indennizzatori di cui all'art. 15, d.lgs. n. 102/2004 per finanziare gli interventi previsti per favorire la ripresa dell'attività economica e produttiva delle imprese agricole che hanno subito danni dalla siccità eccezionale verificatasi a partire dal mese di maggio 2022	2		200.000											
16	1	Incremento del Fondo per il riconoscimento di un contributo straordinario a favore dei Comuni per garantire la continuità dei servizi erogati, di cui all'art. 27, d.l. n. 17/2022, convertito dalla legge n. 34/2022			350.000											
16	1	Incremento del Fondo per il riconoscimento di un contributo straordinario a favore delle città metropolitane e delle Province per garantire la continuità dei servizi erogati, di cui all'art. 27, d.l. n. 17/2022, convertito dalla legge n. 34/2022			50.000											
17	1	Proroga fino al 2023 della sospensione dall'obbligo di rimborsare le quote capitale delle anticipazioni di liquidità previste per le Regioni colpite dal sisma del 2016				5.200										
20	1	Incremento di 1,2 punti percentuali dell'esonero sulla quota di contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti a carico del lavoratore per i periodi di paga dal 1° luglio al 31 dicembre 2022, compresi la tredicesima mensilità e i relativi ratei erogati			832.800	387.200										
21	1, lett. a)	Anticipazione al 1° novembre 2022 del conguaglio di 0,2 punti percentuali per il calcolo della rivalutazione delle pensioni in relazione al tasso di inflazione dell'anno 2021	*		585.000	169.000		21	2	Utilizzo delle maggiori entrate derivanti dal co. 1 del medesimo articolo			518.000			

Saldo netto da finanziare  
(in migliaia)

ONERI		COPERTURE													
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note	2021	2022	2023	2024
21	1, lett. b)	Incremento in via transitoria per le mensilità di ottobre, novembre e dicembre 2022, inclusa la tredicesima, di 2 punti percentuali del trattamento pensionistico lordo complessivo	*	1.380.000				21	2	Utilizzo delle minori spese derivanti dal co. 1 del medesimo articolo				169.000	
22	1	Estensione del riconoscimento di un'indennità <i>una tantum</i> pari a 200 euro in favore dei lavoratori con rapporto di lavoro in essere nel mese di luglio 2022 e che non hanno beneficiato dell'esonero sulla quota dei contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti a carico del lavoratore di 0,8 punti percentuali ai sensi dell'art. 1, co. 121, legge n. 234/2021 poiché interessati da eventi con copertura di contribuzione figurativa integrale dall'INPS	*	8.000											
22	2, lett. c)	Trasferimento di somme a Sport e Salute S.p.A. per il pagamento dell'indennità <i>una tantum</i> pari a 200 euro in favore dei collaboratori sportivi che siano stati gravemente colpiti dalla crisi pandemica e dall'ulteriore crisi energetica	*	30.000				43							
23	1	Incremento del Fondo per l'indennità <i>una tantum</i> per i lavoratori autonomi e i professionisti per il riconoscimento dell'indennità <i>una tantum</i> a coloro che sono iscritti alle gestioni previdenziali dell'INPS e professionisti iscritti agli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza		100.000											

segue

segue

Saldo netto da finanziare  
(in migliaia)

ONERI		COPERTURE													
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note	2021	2022	2023	2024
25	1	Incremento del livello del fabbisogno sanitario standard cui concorre lo Stato per consentire l'erogazione del contributo da parte delle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano per sostenere le spese relative a sessioni di psicoterapia fruibili presso specialisti privati (cd. bonus psicologo)			15.000										
27	1	Incremento della dotazione del Fondo finalizzato a riconoscere un buono da utilizzare per l'acquisto di abbonamenti per i servizi di trasporto pubblico locale, regionale e interregionale ovvero per i servizi di trasporto ferroviario nazionale di cui all'art. 35, d.l. n. 50/2022, convertito dalla legge n. 91/2022			101.000										
35	1, lett. a)	Finanziamento dei contratti di sviluppo di cui all'art. 43, d.l. n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008 ai fini del rafforzamento e dell'attuazione degli interventi del PNRR			40.000	400.000	12.000								
35	1, lett. b)	Incremento del Fondo IPCEI di cui all'art. 1, co. 232, legge n. 760/2019 per il sostegno delle imprese che partecipano alla realizzazione degli importanti progetti di comune interesse europeo, ai fini del rafforzamento e dell'attuazione degli interventi del PNRR			25.000	350.000	33.000								
43	1	Incremento delle Missioni e dei Programmi indicati nell'Allegato 1 della medesima legge a parziale reintegrazione delle riduzioni operate agli stessi per effetti dell'art. 58, co. 4-bis, d.l. n. 50/2022, convertito dalla legge n. 91/2022			1.730.000										
		<b>TOTALE NETTO</b>			<b>17.098.085</b>	<b>1.778.758</b>	<b>420.320</b>			<b>TOTALE NETTO</b>			<b>17.107.186</b>	<b>1.798.198</b>	<b>424.100</b>
		<b>TOTALE</b>			<b>18.353.085</b>	<b>2.018.758</b>	<b>420.320</b>			<b>TOTALE</b>			<b>18.362.186</b>	<b>2.038.198</b>	<b>424.100</b>

1 L'incremento è destinato per 900 milioni agli interventi del PNC e per 400 milioni per gli interventi dei Giochi olimpici e paralimpici

2 Una quota del Fondo, pari a 40 mln è riservata alle anticipazioni di somme del riparto a copertura delle spese sostenute in emergenza dalle imprese agricole per la continuazione dell'attività produttiva

\* Fonte: relazione tecnica

## SCHEDA N. 4

Legge 17 novembre 2022, n. 175 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 settembre 2022, n. 144, recante ulteriori misure urgenti in materia di politica energetica nazionale, produttività delle imprese, politiche sociali e per la realizzazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)

Saldo netto da finanziare (in migliaia)																
ONERI						COPERTURE										
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note	2021	2022	2023	2024	
5	3	<i>(Incremento del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato, allo scopo di contribuire a far fronte ai maggiori costi determinati dall'aumento dei prezzi delle fonti energetiche e dal perdurare degli effetti della pandemia)</i>			1.000.000			5	3		<i>(Risorse assegnate con la legge n. 111/2022, per l'assegnamento del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2022)</i>		1.000.000			
11	1	Autorizzazione di spesa finalizzata a mitigare gli effetti dell'aumento dei costi di fornitura di energia elettrica e gas sostenuti da sale teatrali, sale da concerto, sale cinematografiche e istituti e luoghi della cultura			30.000			11	1		Riduzione del Fondo di parte corrente di cui all'art. 89, co. 1, d.l. n. 18/2020, convertito dalla legge n. 27/2020 diretto a sostenere i settori dello spettacolo, del cinema e audiovisivo a seguito delle misure di contenimento da Covid-19		15.000			
		Spese di funzionamento dell'Organismo di vigilanza dei consorzi e dei sistemi autonomi per la gestione dei rifiuti, imballaggi e rifiuti di imballaggi istituito presso il MITE al fine di rafforzare le attività di vigilanza e di controllo del funzionamento e dell'efficacia dei sistemi consortili e autonomi di gestione dei rifiuti				50								50	100	100
22	3					100		22	4		Accantonamento parte corrente - Ministero della transizione ecologica			100		

		Saldo netto da finanziare (in migliaia)					COPERTURE								
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note	2021	2022	2023	2024
25	1, capo- verso art. 1- bis, co. 11	Riconoscimento di un contributo sotto forma di credito di imposta ai soggetti aggiudicatari delle procedure di assegnazione delle risorse destinate all'acquisizione della disponibilità di nuovi posti letto presso alloggi o residenze per studenti delle istituzioni della formazione superiore					5.000	25	1, capo- verso art. 1-bis, co. 12, lett. a)	Accantonamento parte corrente - Ministero dell'università e della ricerca					12.100
33	1, lett. a)	Noleggio annuale tablet per l'espletamento della prova scritta del concorso in magistratura ordinaria mediante strumenti informatici	*			625	625								
33	1, lett. a)	Acquisto <i>una tantum</i> delle tastiere da collegare ai tablet acquistati per l'espletamento della prova scritta del concorso in magistratura ordinaria mediante strumenti informatici	*			300									
33	1, lett. a)	Acquisto <i>una tantum</i> della licenza d'uso dei programmi relativi ai <i>software</i> di gestione del concorso in magistratura ordinaria	*			200		33	5					1.470	970
33	1, lett. a)	Intervento iniziale di installazione/aggiornamento del sistema sui tablet acquistati per l'espletamento della prova scritta del concorso in magistratura ordinaria mediante strumenti informatici	*			100									

segue



*segue*

Saldo netto da finanziare (in migliaia)											
ONERI						COPERTURE					
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note
33	1, lett. a)	Utilizzo di personale tecnico specializzato per l'assistenza tecnico/informatica sui tablet acquistati per l'espletamento della prova scritta del concorso in magistratura ordinaria mediante strumenti informatici	*	45	45						
33	1, lett. a)	Eventuali e ulteriori esigenze di natura tecnico-informatica sui tablet acquistati per l'espletamento della prova scritta del concorso in magistratura ordinaria mediante strumenti informatici	*	200	200					(vedi pagina precedente)	
34	1	((Estensione del finanziamento attuativo della Missione 5, Componente 3, Investimento 1, sub-Investimento 1.2 del PNRR anche alle farnacie rurali sussidiate che operano in Comuni, centri abitati o frazioni con popolazione non superiore a 3.000 abitanti, collocati al di fuori del perimetro delle aree interne))			28.000			34	2	d	((A valere sulle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione - periodo di programmazione 2021-2027))
35	1	((Partecipazione dello Stato italiano al programma della nuova Assistenza Macrofinanziaria (AMF) eccezionale a favore dell'Ucraina, per la copertura, nei limiti della quota di spettanza, dei rischi sostenuti dall'Unione europea))			700.000			35	2	d	((A valere sulle somme disponibili sulla contabilità speciale di cui all'art. 37, co. 6, d.l. n. 66/2014, convertito dalla legge n. 89/2014))

*segue*

Saldo netto da finanziare (in migliaia)															
ONERI						COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note	2021	2022	2023	2024
38	1	Proroga al 31 dicembre 2023 del termine entro cui è possibile presentare richiesta di riversamento all'Agenzia delle entrate dei crediti indebitamente utilizzati in compensazione			55.000	5.000	5.000	35	4, lett. a)	Riduzione del Fondo per esigenze indifferibili di cui all'art. 1, co. 200, legge n. 190/2014			15.000		
								35	4, lett. a)	Riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'art. 10, co. 5, d.l. n. 282/2004, convertito dalla legge n. 307/2004			40.000	5.000	5.000
41	1, lett. b), capo- art. 6-ter	Minor gettito IRPEF/ IRES derivante dall'estensione delle agevolazioni fiscali alle imprese di navigazione residenti e non residenti aventi stabile organizzazione nel territorio dello Stato che utilizzano navi iscritte nei registri degli Stati dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo ovvero navi battenti bandiera di Stati dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo abitate a traffici commerciali internazionali	*					41	2	Riduzione del Fondo per il recepimento della normativa europea di cui all'art. 41-bis, legge n. 234/2012			14.500	20.300	19.100
						2.800	1.600								

segue

Saldo netto da finanziare (in migliaia)											
ONERI						COPERTURE					
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note
41	1, lett. b), capo- verso art. 6- <i>ter</i>	Minor gettito derivante dal riconoscimento di un credito di imposta per l'estensione delle agevolazioni fiscali alle imprese di navigazione residenti e non residenti aventi stabile organizzazione nel territorio dello Stato che utilizzano navi iscritte nei registri degli Stati dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo ovvero navi battenti bandiera di Stati dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo abidite a traffici commerciali internazionali	*	10.000	10.000	10.000	10.000				
41	1, lett. b), capoveri so art. 6- <i>ter</i>	Minor gettito derivante dall'estensione delle agevolazioni contributive alle imprese di navigazione residenti e non residenti aventi stabile organizzazione nel territorio dello Stato che utilizzano navi iscritte nei registri degli Stati dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo ovvero navi battenti bandiera di Stati dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo abidite a traffici commerciali internazionali	*	4.500	7.500	7.500	7.500			(vedi pagina precedente)	

*segue*

Saldo netto da finanziare (in migliaia)												
ONERI						COPERTURE						
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note	
1	1	Riconoscimento di un contributo straordinario, sotto forma di credito di imposta a favore delle imprese a forte consumo di energia elettrica i cui costi per kWh della componente energia elettrica hanno subito un incremento superiore al 30 per cento rispetto al medesimo periodo dell'anno 2019 a parziale compensazione dei maggiori oneri sostenuti, pari al 40 per cento delle spese sostenute per la componente energetica acquistata ed effettivamente utilizzata, ovvero prodotta e autoconsumata nei mesi di ottobre e novembre 2022	*	2.154.290	2.154.290	250.910		43	1, lett. a)	Riduzione degli stanziamenti, di competenza e di cassa, delle missioni e dei programmi per gli importi indicati nell'Allegato 1 della medesima legge	d	
											3.701.200	
												280.000
1	2	Riconoscimento di un contributo straordinario, sotto forma di credito di imposta a favore delle imprese a forte consumo di gas naturale pari al 40 per cento della spesa sostenuta per l'acquisto del medesimo gas consumato nei mesi di ottobre e novembre 2022 per usi energetici diversi dagli usi termoelettrici qualora il prezzo di riferimento del gas naturale abbia subito un incremento superiore al 30 per cento rispetto al medesimo periodo dell'anno 2019 a parziale compensazione dei maggiori oneri sostenuti per l'acquisto del gas naturale	*	2.386.390	2.386.390	277.940		43	1, lett. b)	Utilizzo delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato a seguito di sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, ai sensi dell'art. 148, co. 1, legge n. 388/2000	c	
												621.500

*segue*

Saldo netto da finanziare (in migliaia)															
ONERI															
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note	2021	2022	2023	2024
1	3	Riconoscimento di un contributo straordinario, sotto forma di credito di imposta a favore delle imprese dotate di contatori di energia elettrica di potenza disponibile pari o superiore a 4,5 kW, diverse dalle imprese a forte consumo di energia elettrica, pari al 30 per cento delle spese sostenute per la componente energetica acquistata ed effettivamente utilizzata nei mesi di ottobre e novembre 2022 a parziale compensazione dei maggiori oneri sostenuti per l'acquisto della componente elettrica	*	2.870.300		334.300		43	1, lett. c)	Utilizzo delle risorse di cui all'art. 67-bis, d.l. n. 73/2021, convertito dalla legge n. 106/2021, diretto a riconoscere un credito di imposta in favore dei titolari di impianti pubblicitari pubblici o privati destinati all'affissione di manifesti e installazioni pubblicitarie di natura commerciale		5.200			
1	4	Riconoscimento di un contributo straordinario sotto forma di credito di imposta in favore delle imprese diverse da quelle a forte consumo di gas naturale, a parziale compensazione dei maggiori oneri effettivamente sostenuti per l'acquisto del gas naturale, pari al 40 per cento della spesa effettivamente sostenuta per l'acquisto del medesimo gas nei mesi di ottobre e novembre 2022	*	1.175.020		136.850		43	1, lett. d)	Riduzione della precedente autorizzazione di spesa di cui all'art. 48-bis, co. 1, d.l. n. 34/2020, convertito dalla legge n. 77/2020, diretto a riconoscere un credito di imposta agli esercenti attività di impresa operanti nell'industria tessile e moda		32.600			

*segue*

Saldo netto da finanziare (in migliaia)															
ONERI						COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note	2021	2022	2023	2024
2	1	Riconoscimento di un contributo straordinario, sotto forma di credito di imposta a favore delle imprese esercenti attività agricola, pari al 20 per cento della spesa sostenuta per l'acquisto di carburante effettuato nel quarto trimestre 2022, a parziale compensazione dei maggiori oneri effettivamente sostenuti per l'acquisto di gasolio e benzina per la trazione dei mezzi utilizzati per l'esercizio della propria attività	*		160.965			43	1, lett. e)	Riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'art. 10, co. 5, d.l. n. 282/2004, convertito dalla legge n. 307/2004					44.260
2	1	Riconoscimento di un contributo straordinario, sotto forma di credito di imposta a favore delle imprese esercenti attività della pesca, pari al 20 per cento della spesa sostenuta per l'acquisto di carburante effettuato nel quarto trimestre 2022, a parziale compensazione dei maggiori oneri effettivamente sostenuti per l'acquisto di gasolio e benzina per la trazione dei mezzi utilizzati per l'esercizio della propria attività	*		22.800			43	1, lett. f)	Riduzione del Fondo per esigenze indifferibili di cui all'art. 1, co. 200, legge n. 190/2014			40.000		

*segue*

Saldo netto da finanziare (in migliaia)												
ONERI						COPERTURE						
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note	
4	1, lett. a)	Minor gettito derivante dalla rideterminazione delle accise su benzina, oli da gas o gasolio usato come carburante, gas di petrolio liquefatti (GPL) gas naturale per autotrazione per effetto per il periodo 18 - 31 ottobre 2022	*		419.820			43	1, lett. g)	Utilizzo delle maggiori entrate derivanti dagli artt. 4 e 42 della medesima legge	c	2.767.000
4	1, lett. a)	Minor gettito IVA derivante dalla rideterminazione delle accise su benzina, oli da gas o gasolio usato come carburante, gas di petrolio liquefatti (GPL) gas naturale per autotrazione per effetto per il periodo 18 - 31 ottobre 2022	*		62.350			43	1, lett. h)	Utilizzo delle minori spese derivanti dall'art. 4 della medesima legge	b	116.860
4	1, lett. a)	Minor gettito relativo alle imposte dirette derivante dalla rideterminazione delle accise su benzina, oli da gas o gasolio usato come carburante, gas di petrolio liquefatti (GPL) gas naturale per autotrazione per effetto per il periodo 18 - 31 ottobre 2022	*				17.900	43	1, lett. i)	Ricorso all'indebitamento	d	6.170.664
4	1, lett. a)	Minor gettito IRAP derivante dalla rideterminazione delle accise su benzina, oli da gas o gasolio usato come carburante, gas di petrolio liquefatti (GPL) gas naturale per autotrazione per effetto per il periodo 18 - 31 ottobre 2022	*				4.640	43	1, lett. l)	Utilizzo del Fondo speciale per la riassegnazione dei residui passivi della spesa di parte corrente eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa di cui all'art. 27, co. 1, legge 196/2009	b	200.000

*segue*

Saldo netto da finanziare (in migliaia)											
ONERI						COPERTURE					
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note
4	1, lett. a)	Minor gettito derivante dalla rideterminazione delle accise su benzina, oli da gas o gasolio usato come carburante, gas di petrolio liquifatti (GPL) gas naturale per autotrazione per effetto per il periodo 4 - 18 novembre 2022	*	394.580							
4	1, lett. a)	Minor gettito IVA derivante dalla rideterminazione delle accise su benzina, oli da gas o gasolio usato come carburante, gas di petrolio liquifatti (GPL) gas naturale per autotrazione per effetto per il periodo 4 - 18 novembre 2022	*	58.500				43	1, lett. m) b	Utilizzo del Fondo speciale per la riassegnazione dei residui passivi della spesa in conto capitale eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa di cui all'art. 27, co. 1, legge 196/2009	65.210
4	1, lett. a)	Minor gettito relativo alle imposte dirette derivante dalla rideterminazione delle accise su benzina, oli da gas o gasolio usato come carburante, gas di petrolio liquifatti (GPL) gas naturale per autotrazione per effetto per il periodo 4 - 18 novembre 2022	*				16.890				
4	1, lett. a)	Minor gettito IRAP derivante dalla rideterminazione delle accise su benzina, oli da gas o gasolio usato come carburante, gas di petrolio liquifatti (GPL) gas naturale per autotrazione per effetto per il periodo 4 - 18 novembre 2022	*				4.370				



*segue*

Saldo netto da finanziare (in migliaia)												
ONERI						COPERTURE						
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note	
4	1, lett. b)	Minor gettito derivante dalla riduzione dell'aliquota IVA dal 22 per cento al 5 per cento applicata al gas naturale usato per autotrazione	**		22.090							
5	1	Ulteriore incremento del Fondo per il riconoscimento di un contributo straordinario a favore dei Comuni per garantire la continuità dei servizi erogati, di cui all'art. 27, d.l. n. 17/2022, convertito dalla legge n. 34/2022			160.000							
5	1	Ulteriore incremento del Fondo per il riconoscimento di un contributo straordinario a favore delle città metropolitane e delle Province per garantire la continuità dei servizi erogati, di cui all'art. 27, d.l. n. 17/2022, convertito dalla legge n. 34/2022			40.000						(vedi pagina precedente)	
5	3	Incremento del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato, allo scopo di contribuire a far fronte ai maggiori costi determinati dall'aumento dei prezzi delle fonti energetiche e dal perdurare degli effetti della pandemia			400.000							

*segue*

Saldo netto da finanziare (in migliaia)											
ONERI						COPERTURE					
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note
		Incremento del Fondo di cui all'art. 9, co. 1, d.l. n. 115/2022, convertito dalla legge n. 142/2022, destinato al riconoscimento di un contributo per l'incremento di costo sostenuto nel terzo quadrimestre del 2022, rispetto al medesimo periodo del 2021 per l'acquisto del carburante per l'alimentazione dei mezzi di trasporto destinati al trasporto pubblico locale e regionale su strada, lacuale, marittimo o ferroviario			100.000						
6	1										
		Incremento del Fondo unico a sostegno del potenziamento del movimento sportivo italiano, di cui all'art. 1, co. 369, legge n. 205/2017, destinato all'erogazione di contributi a fondo perduto per le associazioni e società sportive dilettantistiche, per le discipline sportive, per gli enti di promozione sportiva e per le federazioni sportive, anche nel settore paralimpico, che gestiscono impianti sportivi e piscine			50.000						
7	1										

*(vedi pagine precedenti)*

*segue*

Saldo netto da finanziare (in migliaia)															
ONERI						COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note	2021	2022	2023	2024
8	1	Istituzione nello stato di previsione del MEF di un Fondo finalizzato al riconoscimento di un contributo straordinario in favore degli enti del Terzo settore iscritti nel Registro unico nazionale del Terzo settore, delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale coinvolte nel processo di transmigrazione, delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale e degli enti religiosi civilmente riconosciuti che erogano servizi socio-sanitari e socio-assistenziali svolti in regime residenziale o semiresidenziale per persone con disabilità, in proporzione all'incremento dei costi sostenuti nel terzo trimestre 2022 per l'acquisto di energia			120.000			8	6	Riduzione del Fondo per le politiche in favore delle persone con disabilità di cui all'art. 1, co. 178, legge n. 234/2021			100.000		
8	2	Istituzione nello stato di previsione del MEF di un Fondo finalizzato al riconoscimento di un contributo straordinario in favore degli enti del Terzo settore iscritti nel Registro unico nazionale del Terzo settore, diversi da quelli indicati nel co. 1 del medesimo articolo, per i maggiori costi sostenuti nell'anno 2022 per l'acquisto della componente energia e gas naturale			50.000			8	6	Riduzione della precedente autorizzazione di spesa di cui all'art. 96, d.lgs. n. 117/2017, riportante il Codice del Terzo settore			4.000		

*segue*

Saldo netto da finanziare (in migliaia)															
ONERI						COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note	2021	2022	2023	2024
8	-							8	6	b	Utilizzo del Fondo di parte corrente di cui all'art. 34-ter, co. 5, legge 196/2009, relativo alle somme dei residui passivi perenti, iscritto nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali		6.000		
								8	6	b	Riduzione del Fondo di cui all'art. 1, co. 120, legge n. 234/2021 relativo alla tutela delle posizioni lavorative nell'ambito della progressiva uscita dalla fase emergenziale da Covid-19 mediante interventi di integrazione salariale		28.570		
11	1	AutORIZZAZIONE di spesa finalizzata a mitigare gli effetti dell'aumento dei costi di fornitura di energia elettrica e gas sostenuti da sale teatrali, sale da concerto, sale cinematografiche e istituti e luoghi della cultura			10.000			43							
12	1	Incremento del Fondo di cui all'art. 35, co. 1, d.l. n. 50/2022, convertito dalla legge n. 91/2022 relativo al riconoscimento di un buono da utilizzare per l'acquisto di abbonamenti per i servizi di trasporto pubblico locale, regionale e interregionale ovvero per i servizi di trasporto ferroviario nazionale			10.000										

segue

Saldo netto da finanziare (in migliaia)											
ONERI						COPERTURE					
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note
13	1	Incremento del contributo per il funzionamento degli istituti paritari, di cui all'art. 1, co. 13, legge n. 62/2000 al fine di fronteggiare le maggiori esigenze connesse al fabbisogno energetico degli istituti scolastici derivanti dall'eccezionale incremento del costo dell'energia			30.000						
14	1	Autorizzazione di spesa da destinare al sostegno del settore dell'autotrasporto di merci al fine di mitigare gli effetti economici derivanti dagli aumenti eccezionali dei prezzi dei carburanti			85.000						
14	1	Autorizzazione di spesa da destinare al sostegno del settore dei servizi di trasporto di persone su strada al fine di mitigare gli effetti economici derivanti dagli aumenti eccezionali dei prezzi dei carburanti			15.000						
15	1	Concessione di un contributo <i>in natura</i> da riconoscere a ciascuna sede degli istituti di patronato centrale, regionale, provinciale o zonale a parziale compensazione dei costi sostenuti per il pagamento delle utenze di energia elettrica e gas			769						

segue

Saldo netto da finanziare (in migliaia)											
ONERI						COPERTURE					
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note
18	1	Riconoscimento di un'indennità <i>una tantum</i> pari a 150 euro in favore dei lavoratori dipendenti, con esclusione di quelli con rapporto di lavoro domestico, aventi una retribuzione imponibile nella competenza nel mese di novembre 2022 non eccedente l'importo di 1.538 euro			1.005.000						
19	1	Riconoscimento da parte dell'INPS di un'indennità <i>una tantum</i> pari a 150 euro in favore dei soggetti residenti in Italia, titolari di uno o più trattamenti pensionistici a carico di qualsiasi forma previdenziale obbligatoria, di pensione o assegno sociale, di pensione o assegno per invalidi civili, ciechi e sordomuti, nonchè trattamento di accompagnamento alla pensione con decorrenza entro il 1° ottobre 2022, con reddito personale assoggettabile a IRPEF non superiore per l'anno 2021 a 20.000 euro			1.245.000					(vedi pagine precedenti)	
19	8	Riconoscimento da parte dell'INPS di un'indennità <i>una tantum</i> pari a 150 euro in favore dei lavoratori domestici che abbiano in essere uno o più rapporti di lavoro	*		112.500						

*segue*

Saldo netto da finanziare (in migliaia)											
ONERI						COPERTURE					
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note
19	9	Riconoscimento di un'indennità <i>una tantum</i> pari a 150 euro in favore di coloro che hanno percepito le prestazioni della Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI) e dell'indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa (DIS-Coll) di cui agli artt. 1 e 15, d.lgs. n. 22/2015	*			165.000					
19	10	Riconoscimento da parte dell'INPS di un'indennità <i>una tantum</i> pari a 150 euro in favore di coloro che percepiscono indennità di disoccupazione agricola	*			52.500					
19	11	Riconoscimento da parte dell'INPS di un'indennità <i>una tantum</i> pari a 150 euro in favore dei titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e ai dottorandi e agli assegnisti di ricerca, che abbiano un reddito derivato da tali rapporti non superiore a 20.000 euro per l'anno 2021	*			34.500					
19	12	Trasferimento di somme alla Società Sport e Salute S.p.A. per il riconoscimento di un'indennità <i>una tantum</i> pari a 150 euro in favore dei collaboratori sportivi			24.000						

*(vedi pagine precedenti)*

*segue*

Saldo netto da finanziare (in migliaia)															
ONERI						COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note	2021	2022	2023	2024
19	13	Riconoscimento da parte dell'INPS di un'indennità <i>una tantum</i> pari a 150 euro in favore dei lavoratori stagionali con rapporto di lavoro a tempo determinato e indeterminato che hanno svolto la prestazione per almeno 50 giornate e che abbiano un reddito derivato da tali rapporti non superiore a 20.000 euro per l'anno 2021	*			95.700									
19	13	Riconoscimento di un'indennità <i>una tantum</i> pari a 150 euro in favore dei nuclei familiari beneficiari del reddito di cittadinanza	*		120.000										
20	1	Rifinanziamento del Fondo per l'indennità <i>una tantum</i> per i lavoratori autonomi e i professionisti per il riconoscimento di un'indennità <i>una tantum</i> pari a 150 euro ai lavoratori autonomi e ai professionisti iscritti alle gestioni previdenziali dell'INPS e agli altri enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza che abbiano percepito un reddito complessivo non superiore a 20.000 euro			412.500										



Saldo netto da finanziare  
(in migliaia)

segue

ONERI										COPERTURE						
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note	2021	2022	2023	2024	
31	1	Realizzazione di piattaforme informatiche funzionali a garantire l'acquisizione, l'elaborazione e la gestione di dati e processi relativi all'attuazione delle misure previste dal PNRR			1.500											
36	1	Incremento dello stanziamento previsto in favore dei centri di assistenza fiscale per far fronte all'incremento dei volumi di dichiarazioni sostitutive ai fini del calcolo ISEE connesso anche al riordino delle misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale			15.000											
43	4-bis	Incremento del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'art. 10, co. 5, d.l. n. 282/2004, convertito dalla legge n. 307/2004				99.230										
<b>TOTALE NETTO</b>													13.841.494	13.832.924	1.476.910	73.970
<b>TOTALE</b>													15.569.494	15.560.924	1.473.800	73.970

\* Fonte: relazione tecnica

\*\* All. 3

## SCHEDA N. 5

Legge 16 dicembre 2022, n. 196 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 novembre 2022, n. 169, recante disposizioni urgenti di proroga della partecipazione di personale militare al potenziamento di iniziative della NATO, delle misure per il servizio sanitario della regione Calabria, nonché di Commissioni presso l'AIFA. Differimento dei termini per l'esercizio delle deleghe in materia di associazioni professionali a carattere sindacale tra militari

Saldo netto da finanziare  
(in migliaia)

ONERI										COPERTURE					
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note	2021	2022	2023	2024
1- quater	1	((Trattamento in servizio dei maestri direttori delle bande della Polizia di Stato fino al compimento del sessantacinquesimo anno di età))	*				80	1- quater	2	d	((A valere sulle risorse destinate alle facoltà assunzionali della Polizia di Stato disponibili a legislazione vigente))				80
1- quater	3, lett. b)	((Trattamento in servizio dei maestri direttori delle bande della Guardia di finanza fino al compimento del sessantacinquesimo anno di età))	*			83	83	1- quater	5	d	((A valere sulle risorse destinate alle facoltà assunzionali della Guardia di finanza disponibili a legislazione vigente))			83	83
2	1	((Proroga di 6 mesi del termine previsto da d.l. n. 150/2020, convertito dalla legge n. 181/2020 e relativo all'avvicinamento da parte di AGENAS di personale comandato per la prosecuzione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale della Regione Calabria))			257	578		2	2	d			257	578	
2	1	Proroga di 6 mesi del termine previsto da d.l. n. 150/2020, convertito dalla legge n. 181/2020 e relativo all'avvicinamento da parte di AGENAS di personale comandato per la prosecuzione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale della Regione Calabria	1		132	298		2	2	a	Accantonamento parte corrente - Ministero del turismo		132	298	
<b>TOTALE NETTO</b>					<b>132</b>	<b>298</b>	<b>0</b>	<b>TOTALE NETTO</b>					<b>132</b>	<b>298</b>	<b>0</b>
<b>TOTALE</b>					<b>389</b>	<b>958</b>	<b>164</b>	<b>TOTALE</b>					<b>389</b>	<b>958</b>	<b>164</b>

\* Fonte: relazione tecnica

1 In base all'All. 3 l'onere è contabilizzato solamente in termini di Fabbisogno ed indebitamento netto

## SCHEDA N. 6

Legge 30 dicembre 2022, n. 199 - Conversione in legge, con modificazioni del decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, recante misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché in materia di entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di obblighi di vaccinazione anti SARS-COV-2 e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali

Saldo netto da finanziare (in migliaia)															
ONERI						COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note	2021	2022	2023	2024
7-bis	1, lett. a)	Incremento dei capitoli del Ministero della salute diretti all'assolvimento dei compiti attribuiti alle amministrazioni centrali del Piano strategico-operativo nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale (PanFlu) 2021-2023	1			35.800		7-bis	1, lett. b)	Riduzione delle autorizzazioni di spesa previste dall'art. 1, co. 258 e 261, legge n. 234/2021				35.800	
<b>TOTALE</b>						<b>35.800</b>		<b>TOTALE</b>						<b>35.800</b>	

1 Una quota delle risorse, pari a 3,9 milioni sono trasferite all'Istituto Superiore di Sanità

## SCHEDA N. 7

Decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 - Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata

Saldo netto da finanziare (in migliaia)															
ONERI						COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note	2021	2022	2023	2024
3	28, lett. g)	Esonero dal versamento del contributo unificato dovuto a titolo sanzionatorio per l'ipotesi in cui la parte soccombente non presenta richiesta di fissazione dell'udienza di discussione laddove il giudice ravvisi la inammissibilità, improcedibilità o manifesta infondatezza del ricorso principale o di quello incidentale eventualmente proposto				1.174	1.174	3	57	Riduzione del Fondo per l'attuazione della delega per l'efficienza del processo civile di cui all'art. 1, co. 40, legge n. 206/2021				1.174	1.174
7	1, lett. t)	Estensione dell'istituto del patrocinio a spese dello Stato alle procedure di mediazione per i non abbienti laddove sia necessario l'intervento di un avvocato				2.083	2.083	7	1, lett. t), capoverso art. 15-undecies	Riduzione del Fondo per l'attuazione della delega per l'efficienza del processo civile di cui all'art. 1, co. 39, legge n. 206/2021				2.083	2.083
7	1, lett. aa)	Esenzione dal versamento dell'imposta di bollo e da ogni spesa, tassa o diritto di qualsiasi specie o natura per gli atti, documenti e provvedimenti relativi al procedimento di mediazione				6.080	6.080	7	1, lett. aa)	Riduzione del Fondo per l'attuazione della delega per l'efficienza del processo civile di cui all'art. 1, co. 39, legge n. 206/2021				6.080	6.080
7	1, lett. bb)	Riconoscimento di crediti di imposta in favore delle parti e degli organismi di mediazione				51.821	51.821	7	1, lett. bb)	Riduzione del Fondo per l'attuazione della delega per l'efficienza del processo civile di cui all'art. 1, co. 39, legge n. 206/2021				51.821	51.821
9	1, lett. l)	Estensione dell'istituto del patrocinio a spese dello Stato al procedimento di negoziazione assistita se è raggiunto l'accordo per i non abbienti laddove sia necessario l'intervento di un avvocato				549	549	9	1, lett. l), capoverso art. 11-undecies	Riduzione del Fondo per l'attuazione della delega per l'efficienza del processo civile di cui all'art. 1, co. 39, legge n. 206/2021				549	549
<b>TOTALE</b>						<b>61.707</b>	<b>61.707</b>	<b>TOTALE</b>						<b>61.707</b>	<b>61.707</b>

## SCHEDA N. 8

Decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 - Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari

Saldo netto da finanziare (in migliaia)															
ONERI						COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note	2021	2022	2023	2024
67	1	Istituzione nello stato di previsione del Ministero della giustizia del Fondo per il finanziamento degli interventi in materia di giustizia riparativa da ripartire per il funzionamento dei Centri per la giustizia riparativa e per la prestazione dei relativi servizi			4.439	4.439	4.439	67	4	Riduzione del Fondo per l'attuazione della delega per l'efficienza del processo penale di cui all'art. 1, co. 19, legge n. 134/2021			4.439	4.439	4.439
<b>TOTALE</b>					<b>4.439</b>	<b>4.439</b>	<b>4.439</b>	<b>TOTALE</b>				<b>4.439</b>	<b>4.439</b>	<b>4.439</b>	<b>4.439</b>

## SCHEDA N. 9

Decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 151 - Norme sull'ufficio per il processo in attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, e della legge 27 settembre 2021, n. 134

Saldo netto da finanziare  
(in migliaia)

ONERI										COPERTURE					
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note	2021	2022	2023	2024
4	1, lett. g)	Oneri per 1.500 unità di personale appartenente all'Area III, Fascia economica FL, da assegnare agli uffici per il processo e l'ufficio spoglio, analisi e documentazione				70.150	70.150	16	1	b	Riduzione del Fondo per l'attuazione della delega per l'efficienza del processo penale di cui all'art. 1, co. 27, legge n. 134/2021			46.767	46.767
								16	1	b	Riduzione del Fondo per l'attuazione della delega per l'efficienza del processo civile di cui all'art. 1, co. 41, legge n. 206/2021			23.383	23.383
<b>TOTALE</b>							<b>70.150</b>	<b>TOTALE</b>					<b>70.150</b>	<b>70.150</b>	

## SCHEDA N. 10

Decreto legislativo 12 ottobre 2022, n. 157 - Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2019/1020 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, e semplificazione e riordino del relativo sistema di vigilanza del mercato

Saldo netto da finanziare  
(in migliaia)

COPERTURE											
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note
12	1	Istituzione nello stato di previsione del MISE di un Fondo di cui possono avvalersi le autorità di vigilanza per le attività relative alla digitalizzazione e aggiornamento delle procedure di controllo e vigilanza sui prodotti e raccolta ed elaborazione dati nonché per la ricognizione degli impianti e laboratori di prova esistenti e accreditati			1.000	9.000		12	2	Riduzione del Fondo per il recepimento della normativa europea di cui all'art. 41-bis, legge n. 234/2012	
		<b>TOTALE</b>			<b>1.000</b>	<b>9.000</b>				<b>TOTALE</b>	
					<b>1.000</b>	<b>9.000</b>					<b>1.000</b>
											<b>9.000</b>

## SCHEDA N. 11

Decreto legislativo 5 ottobre 2022, n. 163 - Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 36, in attuazione dell'articolo 5 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante riordino e riforma delle disposizioni in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici, nonché di lavoro sportivo

Saldo netto da finanziare  
(in migliaia)

ONERI										COPERTURE					
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note	2021	2022	2023	2024
13	1, lett. f)	Minor gettito IRPEF derivante da esclusione dalla base imponibile a fini fiscali dei redditi erogati dal beneficiario ai lavoratori dipendenti delle amministrazioni pubbliche che prestano la propria attività nell'ambito delle società e associazioni sportive dilettantistiche	*			230	300	31	1, lett. a)	Riduzione del Fondo di cui all'art. 1, co. 34, legge n. 178/2020, relativo al finanziamento dell'esonero dal versamento dei contributi previdenziali a carico delle federazioni sportive ed enti assimilati				24.630	
13	1, lett. f)	Minor gettito a titolo di addizionale regionale derivante da esclusione dalla base imponibile a fini fiscali dei redditi erogati dal beneficiario ai lavoratori dipendenti delle amministrazioni pubbliche che prestano la propria attività nell'ambito delle società e associazioni sportive dilettantistiche	*				20								
13	1, lett. f)	Minor gettito a titolo di addizionale comunale derivante da esclusione dalla base imponibile a fini fiscali dei redditi erogati dal beneficiario ai lavoratori dipendenti delle amministrazioni pubbliche che prestano la propria attività nell'ambito delle società e associazioni sportive dilettantistiche	*				10	31	1, lett. b)	Riduzione del Fondo per esigenze indifferibili di cui all'art. 1, co. 200, legge n. 190/2014					44.790



*segue*

Saldo netto da finanziare (in migliaia)											
ONERI											
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note
23	1	Rivalutazione dell'aliquota contributiva per i lavoratori sportivi dei settori dilettantistici titolari di contratti di collaborazione coordinata e continuativa	*				31.300				
24	1, lett. b)	Minor gettito IRPEF derivante dall'elevazione del limite di esclusione dalla base imponibile a fini fiscali dei compensi di lavoro sportivo nell'area dilettantismo	*			21.600	8.400				
24	1, lett. b)	Minor gettito a titolo di addizionale regionale derivante dall'elevazione del limite di esclusione dalla base imponibile a fini fiscali dei compensi di lavoro sportivo nell'area dilettantismo	*				1.200				(vedi pagina precedente)
24	1, lett. b)	Minor gettito a titolo di addizionale comunale derivante dall'elevazione del limite di esclusione dalla base imponibile a fini fiscali dei compensi di lavoro sportivo nell'area dilettantismo	*				400				
24	1, lett. c)	Minor gettito IRPEF derivante dall'elevazione del limite di esclusione dalla base imponibile a fini fiscali delle retribuzioni riconosciute agli atleti e alle atlete di età inferiore a 23 anni per favorire il loro graduale inserimento nel settore professionistico	*			2.800	3.000				

*segue*

Saldo netto da finanziare (in migliaia)															
ONERI						COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2021	2022	2023	2024	Art.	Co.	Modalità	Note	2021	2022	2023	2024
24	1, lett. c)	Minor gettito a titolo di addizionale regionale derivante dall'elevazione del limite di esclusione dalla base imponibile a fini fiscali delle retribuzioni riconosciute agli atleti e alle atlete di età inferiore a 23 anni per favorire il loro graduale inserimento nel settore professionistico	*				100								
24	1, lett. c)	Minor gettito a titolo di addizionale comunale derivante dall'elevazione del limite di esclusione dalla base imponibile a fini fiscali delle retribuzioni riconosciute agli atleti e alle atlete di età inferiore a 23 anni per favorire il loro graduale inserimento nel settore professionistico	*				60								
<b>TOTALE</b>						<b>24.630</b>	<b>44.790</b>	<b>TOTALE</b>						<b>24.630</b>	<b>44.790</b>

## APPENDICE

## RELAZIONI QUADRIMESTRALI ANNI 2012 - 2022

## SINTESI DEI PROFILI METODOLOGICI

Nell'esercizio delle proprie funzioni di ausilio al Parlamento, la Corte ha formulato una serie di osservazioni di carattere metodologico in tema di quantificazione e copertura degli oneri finanziari delle leggi di spesa, anche nella prospettiva dell'adeguamento dell'ordinamento contabile ordinario al mutato quadro costituzionale.

La rassegna che segue espone, in forma di sintesi, le principali tematiche oggetto di riflessione da parte della Corte in occasione dell'analisi delle leggi statali di spesa del 2012-2022.

Si tratta di principi di portata generale da considerare anche ai fini della costruzione e verifica delle quantificazioni e delle coperture degli oneri derivanti dalla legislazione di spesa regionale.

Sommario:

**LEGGI ORDINARIE:** 1) **Nuove tendenze nell'attuazione dell'obbligo di copertura;** a) Copertura con rinvio generico alla riduzione degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente; 2) **La Relazione tecnica;** a) Relazione tecnica: il problema delle entrate; b) Relazioni tecnica: l'ipotesi della sottostima di oneri; b.2) segue, sottostima degli oneri e clausola di salvaguardia; b.1.) segue, sottostima degli oneri e tecnica del tetto di spesa; b.3. segue, sottostima degli oneri e possibile formazione di debiti fuori bilancio; b.4. segue, sottostima degli oneri e disaccantonamento degli interessi; c) Relazione tecnica e regolazioni contabili; d) Relazione tecnica e copertura sul solo fabbisogno; e) Relazione tecnica e clausola finale; f) La mancata individuazione dell'onere da parte della singola norma; 3) **La ragionevolezza dei limiti di spesa;** 4) **Copertura: valutazione degli oneri anche con riferimento a saldi di bilancio diversi dal saldo netto da finanziare;** 5) **Copertura finanziaria sui residui;** 6) **Copertura finanziaria con la tecnica del tetto di spesa;** 7) **Mancata indicazione delle precipue forme di copertura;** 8) **La riduzione di spesa dei Ministeri come forma di compensazione;** 9) **Copertura con rimodulazione di risorse di bilancio;** 10) **Coperture a valere su fondo originariamente finalizzato al pagamento di debiti commerciali;** 11) **Copertura di oneri di personale con riduzione dell'organico;** 12) **Copertura di oneri di personale con rinvio alle risorse future;** 13) **Le clausole di neutralità o di invarianza;** 14) **Copertura: ipotesi di assenza della indicazione dell'onere complessivo e della sua distribuzione per singolo esercizio;** 15) **Eventi eccezionali e piano di rientro di cui all'art. 6 della legge n. 243 del 2012;** a) *In tema di interpretazione dell'art. 6 della legge n. 243 del 2012;* 16) **Il rinvio, a copertura, alle "risorse in essere";** 17) **Copertura del minor gettito fiscale;** 18) **La rilevanza dell'allegato 1 della legge n. 196 del 2009;** 19) **Copertura su fondo speciale oltre il triennio;** 20) **Utilizzo di disponibilità finanziate mediante emissione di debito pubblico;** 21) **Utilizzo delle contabilità speciali;** 22) **Copertura a carico dell'avanzo di amministrazione dell'ente territoriale;** 23) **La previsione di "facoltà" (non obblighi) onerose per gli enti locali tenuto conto del vincolo del pareggio di bilancio;** 24) **La mancata copertura nel caso di oneri già previsti nei saldi tendenziali;** 25) **La configurazione dell'onere in caso di dipendenza da variabili "esogene";** 26) **L'esplicitazione delle clausole di monitoraggio;** 27) **L'utilizzo per**

finalità difformi dell'accantonamento di fondo speciale dedicato al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale; 28) Il problema del riferimento della copertura finanziaria alle singole norme ovvero alla legge nel suo complesso; 29) La copertura mediante riassegnazione dei residui perenti; 30) Norme potenzialmente onerose, che per le variabili che le connotano, non si prestano ad un'agevole quantificazione ex ante; 31) Gli effetti dell'entrata in vigore della c.d. "competenza potenziata"; 32) Le contabilità fuori bilancio; 31) Aspetti innovativi nella stima degli oneri anche in termini di cassa; 32) Le compensazioni sui "tendenziali"; 33) La questione delle garanzie: gli effetti di cassa; 34) La modificabilità ex post in via amministrativa degli interventi della legge onerosa; 35) Le coperture a debito nella fase dell'emergenza pandemica; 36) La peculiare previsione di un meccanismo flessibile di determinazione degli oneri e delle relative coperture; 37) Mancata indicazione della precipua forma di copertura: il caso degli interventi da finanziare sui fondi PNRR e sul Piano complementare; 38) Casi residuali di incoerenza con la legge di contabilità.

**LEGGE DI BILANCIO: a) Aspetti ordinamentali;** a.1) La natura della Relazione sullo scostamento degli obiettivi di finanza pubblica; a.2) La data di presentazione del disegno di legge di bilancio; a.3) La doppia versione dei documenti programmatici e problematiche relative ai tempi di approvazione degli strumenti di manovra; **b) Gli effetti finanziari della legge di bilancio 2018 ed il ruolo delle varie componenti;** b.1) La nuova struttura della legge di bilancio (procedura ex art. 22-bis legge contabilità); b.2) Effetti in termini di indebitamento netto; **c) La Sezione I della legge di bilancio;** c.1) Vincoli contenutistici; c.2) La distribuzione temporale degli effetti: la legge di bilancio (Sez. I) come strumento di medio periodo; c.3) La struttura della legge di bilancio dal punto di vista finanziario: il ricorso a strumenti legislativi fuori sessione; c.4) La struttura dal punto di vista finanziario: la definizione dei saldi; c.5) La definizione dei saldi in termini sia di competenza che di cassa; in particolare la Nota di variazioni; c.6) Le clausole di salvaguardia; c.7) La decisione circa il possibile disaccantonamento di risorse: il rapporto tra Governo e Parlamento; c.8) La questione dell'indicazione di due saldi di competenza (legge di bilancio 2019); c.9) Modalità di copertura di tipo compensativo costituita dal minor taglio di risorse nei confronti di alcuni enti territoriali a discapito del maggior taglio di risorse a carico di altri comuni; c.10) In particolare, la proroga di oneri in essere e le tecniche di costruzione del bilancio a legislazione vigente (il caso della proroga dei contratti a tempo determinato); c.11) Copertura a debito in assenza di fattori rilevanti; c.12) Iscrizione in bilancio di stanziamenti di spesa di sola cassa; c.13) Costruzione degli oneri a legislazione vigente; c.14) Inversione del rapporto tra norma di spesa e legge di bilancio; c.15) Delega al Ministero a variare stanziamenti di conto capitale per reintegrare quelli ridotti per finalità di copertura; c.16) Principio di trasparenza e costruzione dei tre saldi bilancio; c.17) Coperture estese a saldi diversi da quello di bilancio; c.18) La Nota di aggiornamento: la data di presentazione dei documenti programmatici e del disegno di legge di bilancio e la questione riguardante le modifiche al relativo contenuto; c.19) Il ricorso a strumenti legislativi fuori sessione; c.20) La definizione dei saldi della legge di bilancio; c.21) Il limite massimo del ricorso al mercato finanziario; **d) La Sezione II della legge di bilancio;** d.1) La funzione svolta: la natura della legge di bilancio; d.2) L'area della flessibilità di bilancio in fase di formazione; d.3) Relazione tecnica della legge di bilancio; d.4) Problematiche relative all'esposizione della Sezione II; d.5) Il raccordo tra previsione di bilancio e leggi sostanziali.

## LEGGI ORDINARIE

### 1) Nuove tendenze nell'attuazione dell'obbligo di copertura

La copertura finanziaria va sempre di più delimitandosi ai soli casi in cui il contenuto della norma onerosa attenga a funzioni nuove o diverse rispetto ai macro-flussi di finanza pubblica, in ottemperanza all'obbligo di non peggiorare il bilancio in essere ed il relativo

saldo. È il caso delle norme che non riguardino le grandi aree di spesa, come la sanità, la previdenza, le politiche del lavoro, la spesa relativa al pubblico impiego.

Ove infatti la norma primaria onerosa attenga a materie rientranti nei predetti flussi di spesa prefissati a livello “macro” nei documenti programmatici (come indicati dal DEF e dalla correlata NADEF e trasfusi nella legge di bilancio), sia che essa abbia valenza di necessaria esecuzione/specificazione dell’indirizzo programmatico sia che essa rivesta portata innovativa rispetto alle singole destinazioni tendenziali sottostanti alla macrodecisione attinente al flusso (in termini di modifica di destinazioni), nella prassi si verificano gli estremi per la non applicazione dell’obbligo di copertura riferito alla valenza della singola disposizione onerosa, in quanto l’effetto finanziario delle disposizioni rimanga all’interno del flusso medesimo. Ciò comporta un affievolimento della portata dirompente sull’ordinamento da parte della norma primaria, chiamata – in questa ipotesi – a svolgere, sostanzialmente, una funzione ancillare rispetto alla previa individuazione in via programmatica, anzitutto, delle grandezze poi fissate nella legge di bilancio.

Il fenomeno è di rilievo, perché la normativa di rango primario finisce così con lo svolgere un ruolo strumentale/esecutivo rispetto ad una previa indicazione in modalità non formali (programmatorie) ed eventualmente formali (in legge di bilancio), intese a preordinare il perimetro, su scala pluriennale, che circoscrive l’ammontare di risorse a disposizione per i flussi di intervento pubblico.

Il sistema generalmente si chiude peraltro, formalmente, in quanto le indicazioni programmatiche trovano un suggello normativo in legge di bilancio. In essa risultano indicati, infatti, il fondo sanitario, ad es., il fondo o i fondi per le politiche del lavoro, l’ammontare di trasferimenti all’INPS e via dicendo (forse solo per le politiche del personale rimane un’indicazione di carattere programmatico, non essendo a ciò sufficiente la corrispondente categoria di bilancio).

Tale situazione, ormai da tempo in divenire, consente di osservare che si assiste dunque ad un diverso invero sostanziale del terzo comma dell’art. 81 Cost. non solo per gli aspetti più evidenti di copertura in termini di non peggioramento del saldo dato, ma anche per la sua notevole portata ordinamentale quale suggello del principio secondo cui la decisione finanziariamente rilevante nel nostro ordinamento trova attuazione attraverso lo strumento di diritto sostanziale di cui alla singola legge. Aspetto, questo, che lega indissolubilmente la contabilità finanziaria di flusso alla struttura vigente del nostro assetto costituzionale ed esalta il momento preventivo della decisione.

Ma la questione si riverbera anche sul rapporto tra Governo e Parlamento, nel momento in cui è il Governo che possiede la composizione di dettaglio del macroaggregato di cui al documento programmatico (rispetto a cui risulta coerente la corrispondente norma di quantificazione di cui alla legge di bilancio, ove esistente). Ne consegue che all’atto della discussione del flusso di natura programmatica di cui ai relativi e citati documenti (soprattutto la Nota di aggiornamento al DEF) sarebbe estremamente utile per il Parlamento – ed in qualche modo vincolante per il Governo per motivi di necessaria esigenza di trasparenza – un’indicazione di dettaglio circa le varie componenti che vanno poi ad esprimersi nell’indicazione di cui al macroflusso.

In sintesi, la logica “micro” dell’obbligo di copertura (considerate anche le modalità di decisione per la spesa in conto capitale) appare progressivamente confinata ad un ruolo marginale, sul piano sia quantitativo che finanziario, limitandosi essa sempre di più alle materie che non si iscrivono nei grandi flussi di spesa della finanza pubblica. Ciò comporta un alleggerimento del peso della decisione finanziaria suggellato in via primaria, su cui si basa invece l’obbligo costituzionale di copertura. Un’altra conseguenza è la già accennata progressiva ed ulteriore divaricazione del potere finanziario effettivo tra Governo e

Parlamento, per il fatto che l'informazione circa la composizione dei macroflussi è quasi di esclusiva pertinenza del Governo. L'obbligo di copertura subentra, dunque, in riferimento ad una singola disposizione normativa, quando si tratta di materie "terze", quindi residuali rispetto ai flussi di finanza pubblica. La decisione che rileva verte, dunque, sempre di più sul momento preliminare dell'obiettivo quantitativo di cui al macrosettore (flusso), laddove il dettaglio di cui alla norma primaria assume una valenza attuativa/sostitutiva delle modalità di conseguimento dell'obiettivo programmatico. La logica del piano, a sua volta coerente, peraltro, con gli obiettivi di saldo, di spesa e di debito di cui alle regole eurounitarie, quale che ne siano i contenuti e la valenza finanziaria, si mostra dunque il criterio ispiratore della decisione finanziariamente rilevante, nel momento in cui individua l'obiettivo e circoscrive l'ammontare di risorse a disposizione, il resto dovendo rimanere all'interno di tale perimetro finanziario, a prescindere dalle modalità della decisione di dettaglio, ossia se di carattere legislativo ovvero amministrativo.

*a) Copertura con rinvio o alla riduzione degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente*

Il rinvio alla riduzione generica degli stanziamenti non esclude, ma anzi implica - se occorre presumere che si tratti di compensazioni effettive -, una tecnica di costruzione degli stanziamenti a legislazione vigente tale da presupporre già *ex ante* spazi di copertura in previsione di eventuali necessità: tale modalità di copertura confligge con il criterio della legislazione vigente e finisce con il significare una copertura con mezzi di bilancio (modalità di copertura non prevista dalla legge di contabilità).

Oltre al fatto di trattarsi di copertura non ammessa, si osserva che non sempre la Relazione tecnica dà conto dei motivi della sussistenza di margini disponibili, sicché non appare chiaro se, in effetti, attesa anche la scarsa chiarezza del rapporto tra la nuova legislazione e quella previgente, si crei il rischio della necessità di futuri stanziamenti di bilancio. Ciò quando non si assiste, di fatto, ad un capovolgimento del rapporto tra leggi onerose e stanziamenti di bilancio, nel senso che questi ultimi vengono costruiti *ex ante* già scontando gli effetti di norme ancora da approvare: in tal modo, si altera l'ordinato rapporto tra leggi e bilancio, laddove le prime dovrebbero trovare autonoma copertura diversa da quella del ricorso al bilancio.

Si riscontra la fattispecie di clausole di copertura che genericamente (oppure anche in riferimento a singole norme) vengono imputate alle maggiori entrate e alle minori spese contestualmente recate dal provvedimento ovvero di clausole di coperture di oneri riferiti alla somma degli effetti di numerosi articoli.

Quest'ultimo fenomeno, oltre a comportare uno scarso livello di trasparenza nelle scelte relative all'utilizzo e al reperimento delle risorse pubbliche di cui alla decisione legislativa, appare anche in contrasto con la legge di contabilità, la quale prevede singole ipotesi di copertura finanziaria ciascuna delle quali riferita ad un onere allo scopo di ricostruire la corrispondenza tra singolo onere e singola copertura. Senza una tale corrispondenza, ad esempio, quando si è in presenza di coperture a valere anche su stanziamenti di conto capitale, non si può escludere la dequalificazione della spesa, in assenza dell'indicazione delle quote di oneri di egual natura.

Quanto al primo fenomeno, invece (riferimento a risorse interne senza differenziare tra entrate e spese), non appare ispirato a trasparenza un modello legislativo privo delle necessarie distinzioni, che non consenta cioè, per le modalità di configurazione del dettato legislativo, una ricostruzione sistematica delle coperture nell'ambito della dicotomia di base tra maggiori entrate e minori spese, prevista dalla legge di contabilità.

Nella misura in cui si tratti dell'utilizzo di effetti indiretti, poi, si ricorda il principio dell'integrità, attuativo dell'art. 81 Cost. in base all'art. 24 della legge di contabilità e

declinabile almeno sotto il profilo dell'esigenza di trasparenza: peraltro, a parità di fattispecie, si registra l'uso non sistematico di tale tecnica.

## 2) La Relazione tecnica

Valore centrale, ai fini della valutazione della copertura finanziaria delle leggi di spesa, assumono il documento costituito dalla Relazione tecnica e le Note integrative al bilancio di previsione e al relativo rendiconto, documenti necessari a garantire la massima trasparenza possibile nelle scelte contabili. In relazione anche alla possibile entrata a regime del nuovo assetto della legge di contabilità (per esempio, per quanto concerne la nuova unità elementare costituita dall'azione), l'apparato documentativo a corredo dei documenti di bilancio - ed in particolare le Note integrative - deve fornire elementi di dettaglio ai fini della ricostruibilità delle determinanti almeno del singolo programma, sì da consentire un livello di informazione in grado di rendere giudicabile se - tra l'altro - la singola clausola di neutralità, almeno in riferimento allo Stato, sia attendibile o meno.

Sussiste l'esigenza di migliorare sensibilmente il corredo informativo delle Relazioni tecniche, non solo per i meri aspetti quantitativi, pur essenziali, ma anche ai fini dell'intelligibilità della reale portata normativa *in primis* (finanziaria) del singolo testo rispetto all'ordinamento in vigore. Invero, tale esigenza vale soprattutto per le normative di revisione di settore, ai fini dell'individuazione dell'onerosità o meno degli interventi, poiché, a tale riguardo, è essenziale la chiara comprensione degli aspetti effettivamente innovativi o meramente ripropositivi (ovvero ricognitivi), rispetto alla legislazione previgente.

I temi affrontati in ordine alla formulazione delle clausole di neutralità e delle coperture direttamente su stanziamenti di bilancio richiamano direttamente quello dell'accuratezza delle Relazioni tecniche.

Si continua a verificare il fenomeno di Relazioni tecniche che non sempre consentono una ricostruzione delle quantificazioni degli oneri riportati, limitandosi, esse, il più delle volte, a fornire elementi di sintesi ovvero insufficienti ai fini della piena comprensione del percorso che ha portato alla quantificazione dell'onere stimato. Le cause del fenomeno sono molteplici e vanno dalla scarsa collaborazione da parte delle amministrazioni interessate ai tempi brevi in cui matura la decisione legislativa, specialmente in riferimento all'approvazione di emendamenti, in ordine ai quali le amministrazioni competenti spesso si trovano in condizioni non idonee per una ponderata valutazione dei corrispondenti effetti.

La persistenza del fenomeno assume un particolare rilievo anche alla luce della nuova configurazione del meccanismo delle clausole di salvaguardia così come novellato nel 2016, in virtù del quale l'intervento legislativo correttivo è previsto solo come terza tipologia d'intervento dopo che le risorse a legislazione vigente si siano dimostrate insufficienti a far fronte al disallineamento tra oneri e coperture.

### a) Relazione tecnica: il problema delle entrate

Il problema della scarsa attendibilità delle stime riportate dalle Relazioni tecniche evidenzia carenze che assumono un aspetto peculiare per quanto concerne la materia tributaria: infatti, di fronte a norme di agevolazione, per esempio, non è sempre chiaro l'impatto sulle corrispondenti previsioni a legislazione vigente. Per altro verso, il tema si riflette anche sul grado di certezza delle nuove o maggiori entrate previste in quanto acquisite *ex ante* agli equilibri del singolo provvedimento e dunque della finanza pubblica, a fronte di oneri che presentano mediamente un livello di certezza maggiore e, dunque, un coefficiente di realizzazione il più delle volte tendente all'unità.

b) *Relazioni tecnica: l'ipotesi della sottostima di oneri*

Le possibili sottostime degli oneri, di rado verificabili *ex ante* in assenza di Relazioni tecniche del tutto esaustive, potrebbero rappresentare la premessa di evoluzioni negative delle grandezze di finanza pubblica, soprattutto in riferimento a provvedimenti di manovra ovvero comunque di grande portata finanziaria. L'esito di tutto ciò, in caso di carente rappresentazione degli elementi alla base della stima degli oneri, può anche tradursi nella creazione di condizioni favorevoli per il verificarsi di fenomeni quali i debiti fuori bilancio. Tali osservazioni assumono un peso particolare tenuto conto dell'entrata in vigore di numerosi decreti legislativi di riordino di interi settori, come quelli relativi all'istruzione ed al pubblico impiego, nei quali sono particolarmente delicati i profili relativi alla distinzione tra la portata innovativa e quella sostitutiva o modificativa della legislazione previgente e al livello di pressione che la componente innovativa esercita sul bilancio. Quest'ultimo aspetto è particolarmente rilevante nel caso di rinvio esplicito alle future manovre oppure alle future contrattazioni, laddove non è sempre chiaro se questi interventi siano deputati solo a reperire le risorse per oneri già decisi ovvero ne costituiscano la condizione giuridica e finanziaria per il relativo realizzarsi. Infatti, solo nel secondo caso si ha una soluzione del problema della copertura coerente con il sistema.

b.1) segue, sottostima degli oneri e tecnica del tetto di spesa

La persistenza del fenomeno della sottostima degli oneri si registra anche nel caso in cui si ricorra alla tecnica del tetto di spesa, quando l'ammontare di risorse non risulti coerente con la dimensione dell'intervento e soprattutto con il livello di automaticità del relativo impatto sui bilanci: in tale ipotesi, è lo stesso limite di spesa a poter risultare travolto ovvero trascinato dalla pressione degli elementi di base che determinano l'onere, soprattutto in presenza non solo di diritti soggettivi come tali espressamente dichiarati dalla norma, ma anche di una serie di situazioni più sfumate soggettivamente rilevanti e difficilmente comprimibili (ovvero modulabili) per tener conto delle risorse di volta in volta disponibili.

b.2) segue, sottostima degli oneri e clausola di salvaguardia

La questione assume rilievo anche con riferimento al meccanismo delle clausole di salvaguardia così come novellato a partire dal 2016, in virtù del quale l'intervento legislativo correttivo per il primo anno è previsto solo come terza tipologia d'intervento dopo che le risorse a legislazione vigente si siano dimostrate insufficienti a far fronte al disallineamento tra oneri e coperture: caso, questo, reso peraltro più probabile in ragione dello stesso e perdurante meccanismo di riduzione degli stanziamenti di spesa dei Ministeri, presente in diverse previsioni contenute nelle leggi di bilancio.

b.3) segue, sottostima degli oneri e possibile formazione di debiti fuori bilancio

L'esito della sottostima degli oneri, in un quadro poco sostenibile circa gli elementi alla base della stima degli oneri, può tradursi nella creazione di condizioni favorevoli per il verificarsi di fenomeni gestionali - come, ad esempio, i debiti fuori bilancio - contrastanti con i principi che presiedono alla costruzione del bilancio dello Stato.

b.4) segue, sottostima degli oneri e disaccantonamento degli interessi

Un caso in cui emerge particolarmente la carenza delle Relazioni tecniche riguarda l'assunzione tra i mezzi di copertura del disaccantonamento degli interessi inclusi nelle previsioni di bilancio in relazione alle emissioni autorizzate a seguito del decreto-legge n. 237 del 2017 (interventi in materia bancaria).



*c) Relazione tecnica: le regolazioni contabili*

Sebbene, in base alle recenti modifiche della legge di contabilità, i saldi approvati con la legge di bilancio non siano più calcolati al netto delle regolazioni contabili e debitorie, si osserva che si tratta pur sempre di partite cui è riservata in bilancio una sistemazione del tutto peculiare rispetto ai normali flussi: la regolazione contabile è, infatti, lo strumento per ricondurre in bilancio un'operazione gestionale che ha già manifestato il suo impatto sull'economia. Tale tipo di copertura finisce dunque per presentare profili di forte problematicità, anzitutto sotto il profilo della trasparenza, rimanendo non chiaro l'utilizzo di partite che avrebbero dovuto già vedere esauriti i propri effetti.

*d) Relazione tecnica e copertura sul solo fabbisogno*

Nel caso di coperture di oneri sul solo fabbisogno, la Relazione tecnica deve chiarire i meccanismi di funzionamento del finanziamento e le finalità che momentaneamente vengono sacrificate.

*e) Relazione tecnica e clausola finale*

Il fenomeno della scarsa chiarezza ed esaustività della documentazione governativa presentata in Parlamento continua a presentarsi anche per le coperture finanziarie, in quanto, in tali casi, le relazioni tecniche si limitano a riprodurre la clausola finale di copertura senza esplicitare né i risvolti e le evidenze contabili sottostanti alle medesime coperture né il significato e le implicazioni delle innovazioni di natura ordinamentale.

*f) La mancata individuazione dell'onere da parte della singola norma*

Si rileva la tecnica di scrittura di norme che non riportano il proprio costo, limitandosi a rinviare alle apposite disposizioni relative alla copertura finanziaria. Ne consegue che l'informazione riferita all'onere della singola disposizione è ricavabile solo dalla Relazione tecnica, nonché dal relativo allegato informativo.

Si tratta di una scelta di tecnica legislativa - quella consistente nella mancata indicazione dell'onere da parte della singola disposizione e contestuale rinvio alla norma di copertura - che va sottolineata per il fatto di non risultare in linea con il dettato della legge di contabilità.

Va ricordato infatti che, in base all'art. 17 della legge di contabilità, sono prescritti, da un lato, l'indicazione dell'onere per "ogni intervento" e, dall'altro, l'obbligo di configurare l'onere in termini di tetto di spesa oppure di mera valutazione, nel presupposto che da tale scelta discendano varie conseguenze, come l'attivabilità o meno delle clausole di salvaguardia previste dalla medesima legge di contabilità e la possibilità di valutare il rapporto tra configurazione giuridica della posizione in capo ai destinatari delle norme, da un lato, e modalità di configurazione dell'onere, dall'altro. La Corte ha avuto più volte modo di far presente che la tecnica del limite di spesa risulta scarsamente utile in caso di diritti soggettivi caratterizzati da un elevato livello di automaticità quanto alla produzione dei propri effetti finanziari, poiché ciò potrebbe creare tensioni nel raffronto tra il rispetto del limite e le esigenze che nascono dall'effettività della singola disposizione interessata.

### **3) La ragionevolezza dei limiti di spesa**

La legge di contabilità incanala le fattispecie normative onerose, ai fini delle forme di definizione degli oneri, essenzialmente in due tipologie. Da un lato, vi è l'opzione di fissare un limite massimo, se il tipo di onere sottostante presenta un'accentuata flessibilità, nel qual caso il tetto di spesa può rappresentare un presidio valido ai fini dell'effettivo contenimento dell'onere stesso all'interno del limite prefissato. Dall'altro, vi è l'opzione volta a prevedere

oneri solo valutati (con possibile attivazione dei meccanismi di garanzia di cui all'art. 17 della legge di contabilità, commi 12 e ss., quali riduzione di stanziamenti di bilancio "compensabili" o l'introduzione di misure correttive di carattere normativo), cui si ricorre quando il meccanismo sottostante che genera pressione sul bilancio presenti elementi di rigidità ed automaticità, sicché non appare del tutto garantito che il relativo flusso effettivo possa essere contenuto nel tetto di spesa. Il riferimento è non solo alle situazioni esplicitamente costruite dalla norma sostanziale come diritti soggettivi, ma anche all'ampia gamma di situazioni individuali cui può dar luogo la normativa e che comunque non presenta effettivi elementi di modulabilità ed elasticità dal punto di vista dell'erogatore della prestazione (Pubblica amministrazione). È il caso anche di fattispecie la cui evoluzione in termini finanziari dipende da variabili esogene, il cui effetto può confliggere con un tetto di spesa, in quanto non prevedibili *ex ante* nei loro effetti. In questi casi appare incongruo adottare la tecnica del limite di spesa, specialmente se sono numerose le situazioni soggettive interessate o disciplinate dalle normative di merito. Va ribadito il punto di fondo della problematica che, a fronte di fattispecie normative di particolare delicatezza e complessità nonché tali da creare una pressione sui bilanci con forti elementi di automaticità, la tecnica del tetto di spesa può presentare maggiori rischi sul piano finanziario ovvero in ordine all'effettiva implementazione della normativa nel suo complesso. Al riguardo, il ricorso a tale modalità di copertura può determinare che, pur a fronte di un onere costruito correttamente in termini di mera valutazione, la sua rilevanza in termini quantitativi dovrebbe indurre una certa prudenza nel ricorso alla mera valutazione degli oneri, pur in presenza di fattori sottostanti ad alto contenuto di automaticità. Infatti, in tal caso può risultare praticamente nulla la possibilità di far fronte ad un eventuale scostamento ricorrendo a spazi idonei nel bilancio a legislazione vigente, sicché il meccanismo implicito di salvaguardia finisce con il risolversi, di fatto, in un rinvio alla presentazione, già per l'esercizio in corso, di un'iniziativa legislativa ad opera del Governo, ancorché da adottare "tempestivamente", come prescrive l'art. 17, comma 13, della legge di contabilità, ma pur sempre esito di una valutazione discrezionale.

Va segnalato un caso peculiare (di cui, ad esempio, al decreto-legislativo n. 230 del 21 dicembre 2021), ossia di un onere che, ancorché costruito correttamente in termini di mera valutazione, presenta però rilevanti dimensioni quantitative, sicché la massima che se ne può trarre consiste dunque nella necessità di una certa prudenza nel ricorso alla mera valutazione degli oneri, pur in presenza di fattori sottostanti ad alto contenuto di automaticità, se gli oneri medesimi risultano consistenti. Infatti, in tal caso può risultare praticamente abbastanza difficoltoso utilizzare la possibilità di far fronte ad un eventuale scostamento ricorrendo a spazi idonei nel bilancio a legislazione vigente, sicché il meccanismo implicito di salvaguardia finisce con il risolversi, di fatto, in un rinvio alla presentazione, già per l'esercizio in corso, di un'iniziativa legislativa ad opera del Governo, ancorché da adottare "tempestivamente", come prescrive l'art. 17, comma 13, della legge di contabilità, ma pur sempre esito di una valutazione discrezionale.

#### **4) Copertura: valutazione degli oneri anche con riferimento a saldi di bilancio diversi dal saldo netto da finanziare**

Ai fini di copertura, la valutazione degli oneri con riferimento a saldi diversi da quello del saldo netto da finanziare va positivamente valutata anche se la Relazione tecnica dovrebbe, a fini di trasparenza, indicare i coefficienti sottostanti.

### 5) Copertura finanziaria sui residui

L'utilizzo, a copertura, dei residui di bilancio, oltre a non essere coerente con la legge di contabilità, crea una pressione sulla cassa, spesse volte non esplicitamente compensata. Tra l'altro, coesistono casi in cui tale compensazione è prevista e casi invece in cui ciò non accade, a parità di copertura sulla massa spendibile, il che ha di sicuro un fondamento nelle corrispondenti previsioni, ma dà luogo al contempo ad un fenomeno i cui risvolti di dettaglio non vengono quasi mai esplicitati, non essendo noti fra l'altro i rapporti effettivi tra cassa di bilancio ed impatto sui conti di tesoreria. Ciò può essere visto anche come una alterazione dell'ordinato rapporto tra Governo e Parlamento, dal momento che solo il primo riesce ad avere evidentemente contezza della misura in cui ad una determinata massa spendibile corrisponde una autorizzazione di cassa ed il relativo impatto sui conti di tesoreria.

La circostanza può essere vista anche dal punto di vista dell'esigenza del Parlamento di avere piena contezza della misura in cui ad una certa massa spendibile corrisponde una determinata stima di cassa e del relativo impatto sui conti di tesoreria.

Tali considerazioni rafforzano la centralità del documento costituito dalla Relazione tecnica nonché dalle Note integrative al bilancio di previsione e al Rendiconto generale.

### 6) Copertura finanziaria con la tecnica del tetto di spesa

Il ricorso, a copertura, alla tecnica del tetto di spesa, se può ritenersi ragionevole laddove l'onere sottostante presenti una accentuata flessibilità, non sempre è coerente con la dimensione dell'intervento legislativo e soprattutto con il livello di automaticità del relativo impatto sui bilanci: in tal ipotesi, è lo stesso limite di spesa a poter risultare travolto ovvero trascinato dalla pressione degli elementi di base che determinano l'onere, soprattutto se si è in presenza non solo di diritti soggettivi come tali espressamente conclamati dalla norma, ma anche di una serie di situazioni soggettivamente rilevanti e difficilmente comprimibili ovvero modulabili per tener conto delle risorse di volta in volta disponibili. La questione assume un particolare rilievo anche alla luce dell'indebolimento del meccanismo delle clausole di salvaguardia così come novellato nel 2016, in virtù del quale l'iniziativa legislativa è prevista solo come terza tipologia d'intervento dopo che le risorse a legislazione vigente si siano dimostrate insufficienti a far fronte al disallineamento tra oneri e coperture.

### 7) Mancata indicazione delle precipue forme di copertura

Si riscontra la fattispecie di clausole di copertura che genericamente (oppure anche in riferimento a singole norme) vengono imputate alle maggiori entrate e alle minori spese contestualmente recate dal provvedimento ovvero di clausole di coperture di oneri riferiti alla somma degli effetti di numerosi articoli. Quest'ultimo fenomeno, oltre a comportare uno scarso livello di trasparenza nelle scelte relative all'utilizzo e al reperimento delle risorse pubbliche di cui alla decisione legislativa, appare anche in contrasto con la legge di contabilità, la quale prevede singole ipotesi di copertura finanziaria che naturalmente debbono trovare riscontro nelle varie clausole di compensazione, con i dovuti specifici riferimenti. In tal modo, ad esempio, quando si è in presenza di coperture a valere su stanziamenti di conto capitale, non si può escludere la dequalificazione della spesa. Quanto al primo fenomeno invece (riferimento a risorse interne), non appare ispirato a trasparenza un modello legislativo privo delle necessarie distinzioni, che non consenta cioè un'agevole ricostruzione delle coperture nell'ambito della dicotomia di base tra maggiori entrate e minori spese. Va poi osservato, in linea più generale, che le carenze in termini di Relazioni tecniche (e di metodologie di ricostruzione delle stime degli oneri), attengono anche al

profilo delle coperture finanziarie, di cui deve essere dimostrato e ricostruibile il quadro della relativa sostenibilità.

#### **8) La riduzione di spesa dei Ministeri come forma di compensazione**

Il reperimento di risorse finanziarie a copertura di nuovi oneri di risorse stanziare per la spesa dei Ministeri costituisce una tecnica di compensazione che suscita perplessità, a partire dalla stessa divaricazione delle relative stime di competenza e di cassa. Il rinvio alla riduzione generica degli stanziamenti non esclude, ma anzi implica una tecnica di costruzione degli stanziamenti a legislazione vigente tale da presupporre già *ex ante* spazi di copertura in previsione di eventuali necessità, il che confligge con il criterio della trasparenza nonché con il criterio della legislazione vigente e finisce con il significare una copertura con mezzi di bilancio.

Si tratta, dunque, di una modalità di compensazione che presenta aspetti problematici in riferimento sia alla osservanza della legge di contabilità – che richiede a tale scopo la puntuale riduzione di un'autorizzazione di spesa – sia al soddisfacimento dell'esigenza di coperture effettive, a fronte di oneri certi.

Nel caso di insufficiente capienza degli stanziamenti, inoltre, potrebbero verificarsi condizioni favorevoli per ulteriori debiti fuori bilancio ovvero per riduzioni di capitoli di parte capitale per sostenere oneri di parte corrente.

#### **9) Copertura con rimodulazione di risorse di bilancio**

Non è prevista dalla legge di contabilità la copertura di oneri con la rimodulazione delle risorse di bilancio, la quale invece impone la quantificazione e la copertura con mezzi diversi da quelli di cui al semplice riferimento al bilancio.

Invero, le disponibilità di bilancio a legislazione vigente, ordinariamente, sono quantificate in modo da non presentare margini per la copertura di eventuali incrementi di spesa conseguenti all'implementazione della nuova normativa. Diversamente, si determina l'incoerenza con il principio della legislazione vigente che, anche nel nuovo sistema contabile, costituisce il criterio per la costruzione delle previsioni di bilancio al netto della manovra.

#### **10) Coperture a valere su fondo originariamente finalizzato al pagamento di debiti commerciali**

Nel caso di coperture di oneri a valere su fondo finalizzato originariamente al pagamento dei debiti commerciali, escludendosi che la copertura possa riferirsi al fondo originario (finalizzati al pagamento di debiti commerciali), in quanto finanziato mediante emissione di debito pubblico per una precipua finalità, occorre interpretare il richiamo a detto fondo come successivo rifinanziamento, che esige - attraverso idonea tecnica legislativa - la rappresentazione in bilancio della previsione di un fondo distinto da quello originario in quanto dotato di copertura diversa dal ricorso all'emissione di debito.

#### **11) Copertura di oneri di personale con riduzione dell'organico**

La riduzione di un organico solo di diritto non costituisce una forma valida di copertura, in assenza di una dimostrazione, da rappresentare nella relazione tecnica, della identità tra tale organico e quello di fatto.

Per quanto riguarda il riferimento alla riduzione dei contingenti relativi all'organico di personale delle pubbliche amministrazioni, è necessario chiarire se si debba far riferimento all'organico di fatto o a quello di diritto, alla luce della differenza tra i due parametri, che in alcuni casi può anche essere quantitativamente ragguardevole. Ciò nel

presupposto che una copertura effettiva non può che assumere come riferimento l'organico di fatto.

### **12) Copertura di oneri di personale con rinvio alle risorse future**

La copertura di oneri per spese di personale con rinvio alle future risorse a legislazione vigente non garantisce una copertura adeguata di future spese: trattandosi di oneri inderogabili, è presumibile che le previsioni di bilancio potranno essere dimensionate in relazione alle occorrenze, con ciò eludendosi, dunque, una compiuta attuazione dell'obbligo di copertura. Il fenomeno contabile rappresentato rileva sotto diversi profili che vanno dalla scarsa trasparenza dei criteri di costruzione della legislazione vigente al fatto che formule normative generiche non evitano il rischio che, *ex post*, le future previsioni di bilancio dovranno scontare fabbisogni finanziari più elevati a seguito di una normativa vigente che si è limitata a far riferimento alle risorse disponibili, senza apprestare idonea copertura *ad hoc*.

### **13) Le clausole di neutralità o di invarianza**

Si registra una legislazione di spesa (anche di rilevante portata contenutistica) corredata di clausole di neutralità ovvero di invarianza di oneri (pur a fronte di compiti innovativi), senza che siano evidenziate - nella parte di gran lunga preponderante dei casi - né l'entità delle risorse in essere né le relative unità gestionali. Spesso, in riferimento in particolare ai decreti legislativi, si tratta anche di oneri di natura obbligatoria. Sul piano più generale del tema sono da evidenziare due profili. Dal punto di vista procedurale, le Relazioni tecniche sostengono, senza ulteriori specificazioni, la non onerosità della nuova normativa. Ne consegue, sul piano contenutistico, che non venendo fornite informazioni, la mancata previsione di costi aggiuntivi per dar corso a nuovi compiti può far assumere alla legislazione un mero carattere programmatico - come talvolta ammesso nella stessa documentazione governativa a supporto - ovvero può porre le premesse per una attuazione non omogenea della normativa medesima.

La nuova legge di contabilità ha previsto, nel caso di ricorso alle clausole di neutralità, l'obbligo di indicare l'entità delle risorse in essere, anche tenendo conto delle facoltà in termini di riprogrammazione, e le unità gestionali di bilancio interessate, escludendo comunque la previsione di tali clausole nel caso di spese di natura obbligatoria. Nonostante tali stringenti vincoli, si registra la persistenza, di una legislazione corredata di clausole di invarianza del tutto prive delle citate indicazioni nelle relative Relazioni tecniche. Il fatto poi che dette clausole siano previste pur a fronte di compiti innovativi evidenzia un problema contenutistico. La mancata previsione, infatti, di costi aggiuntivi per dar corso a nuovi compiti può far assumere alla legislazione un carattere meramente programmatico ovvero porre le premesse per una sua attuazione non generalizzata. Non può escludersi che possano derivare, peraltro, maggiori esigenze a legislazione vigente, con copertura a carico dei "tendenziali" e dunque aggravando il disavanzo, soprattutto a fronte di oneri di carattere obbligatorio. Tutto ciò a meno di non ritenere che effettivamente le disponibilità di bilancio a legislazione vigente siano quantificate in modo da presentare margini per la copertura di eventuali incrementi di spesa conseguenti all'implementazione della nuova normativa. Detta ipotesi andrebbe però anzitutto adeguatamente dimostrata nelle varie Relazioni tecniche e comunque non può ritenersi coerente con il principio della legislazione vigente, che, anche nel nuovo sistema contabile, costituisce il criterio per la costruzione dei "tendenziali" di bilancio. In tal caso si determinerebbe però una scarsa coerenza con il principio della legislazione vigente, che, anche nel nuovo sistema contabile, costituisce il criterio per la costruzione delle previsioni di bilancio al netto della manovra. Si ricorda che

una variante della fattispecie in discorso è costituita dal verificarsi di casi di copertura finanziaria esplicita su stanziamenti di bilancio in essere, nel presupposto della sussistenza di fondi disponibili. Oltre al fatto di trattarsi di copertura non ammessa in base alla legge di contabilità, si osserva che praticamente mai le Relazioni tecniche danno conto dei motivi della sussistenza di margini disponibili, sicché non appare chiaro se in effetti, attesa anche la scarsa chiarezza del rapporto tra la nuova legislazione e quella previgente, si crei il rischio della necessità di futuri stanziamenti di bilancio. Ciò quando non si assiste, di fatto, come evidenziato, ad un capovolgimento del rapporto tra leggi onerose e stanziamenti di bilancio, nel senso che questi ultimi vengono costruiti *ex ante* già scontando gli effetti di norme ancora da approvare: in tal modo, si altera l'ordinato rapporto tra leggi e bilancio, laddove le prime dovrebbero trovare autonoma copertura diversa da quella del ricorso al bilancio.

#### **14) Copertura: ipotesi di assenza della indicazione dell'onere complessivo e della sua distribuzione per singolo esercizio**

Non è coerente con la legge di contabilità la copertura di singoli oneri in termini di tetto massimo, senza che però la spesa complessiva venga quantificata e senza la distribuzione per esercizio ovvero - eventualmente - senza indicazione del singolo anno finanziario in cui si producono gli effetti.

#### **15) Eventi eccezionali e piano di rientro di cui all'art. 6 della legge n. 243 del 2012**

Ai fini delle considerazioni di carattere ordinamentale relative all'attuazione dell'art. 6 della legge c.d. "rinforzata" n. 243 del 2012 circa il verificarsi di eventi eccezionali tali da consentire lo scostamento dagli obiettivi programmatici, con contestuale indicazione del relativo rientro, va sottolineato, sotto il profilo ordinamentale, trattandosi dell'attuazione del secondo comma dell'art. 81 Cost., che, sebbene tutta la procedura dello scostamento e del rientro sia riferita ai saldi di contabilità nazionale di natura strutturale, il predetto comma 6 consente di includere nella procedura anche operazioni finanziarie che per definizione sono escluse da tali saldi. Va poi rimarcata l'importanza di definire il piano di riassorbimento dello scostamento, proprio a garanzia della temporaneità della deviazione al fine del rispetto degli obiettivi programmatici. Si tratta di un obbligo che costituisce parte integrante della procedura complessiva e che va articolato tenendo conto del fatto che l'entità e la tempistica del rientro dipendono dalla gravità dell'evento eccezionale e debbono a loro volta tener conto dell'andamento del ciclo economico. Anche il piano di riassorbimento, tra l'altro, deve essere approvato da ciascuna Camera con la procedura rafforzata. Nella logica della procedura, scostamento temporaneo e rientro risultano legati da un vincolo che non è scindibile proprio per il rispetto degli obiettivi programmatici strutturali a loro volta fissati nella normativa eurolunitaria. Da questo punto di vista non è sufficiente l'indicazione del solo scostamento (potenziale, peraltro) ma occorre che vengano rappresentate anche le modalità del riassorbimento (ciò sia nei documenti relativi al provvedimento sia in quelli successivi).

##### *a) In tema di interpretazione dell'art. 6 della legge n. 243 del 2012*

La Corte ha più volte rimarcato l'orientamento metodologico espresso dal Governo in riferimento alle varie sessioni di bilancio, nel senso di correlare - nell'interpretazione del Governo - lo scostamento di cui all'art. 6 della legge n. 243 del 2012 (rispetto agli obiettivi programmatici prima decisi) come riferito al sovrapporsi delle diverse decisioni (nel tempo) di politica di bilancio.

La Corte ha ritenuto utile ribadire - invece - che la norma citata della legge n. 243 andrebbe interpretata nel senso di riferirsi a scostamenti dagli obiettivi riferiti ad eventi che

si verificano durante l'esercizio (per esempio, come avvenuto per l'emergenza Covid-19), piuttosto che ad una manovra di politica finanziaria diversa rispetto a quella approvata negli esercizi precedenti. Infatti, l'articolo 6 si riferisce a periodi di grave recessione economica ovvero ad eventi straordinari al di fuori del controllo dello Stato, tali da rendere opportuni scostamenti "temporanei" del saldo strutturale rispetto all'obiettivo programmatico: scostamenti (in senso peggiorativo) che sembrerebbero sostanziare, dunque, un'ipotesi connessa ad un'emergenza, diversa quindi da quella legata alla reimpostazione discrezionale del disegno di politica finanziaria nel succedersi tra i vari esercizi, quale frutto di scelte di politica economica (del resto, lo stesso art. 10-bis della legge di contabilità si riferisce ad eventi eccezionali che si verificano nell'imminenza della presentazione della Nota di aggiornamento, ipotesi, questa, evidentemente diversa dalla reimpostazione, triennio per triennio, della politica di bilancio, il che sembrerebbe valere anche per il Documento di economia e finanza (DEF)).

Tutto questo per quanto concerne la sessione di bilancio.

Il problema dell'interpretazione della norma citata si pone altresì nel caso in cui, al di fuori della sessione di bilancio, provvedimenti legislativi trovino compensazione a carico dell'autorizzazione all'indebitamento di cui alla Relazione annessa al DEF 2022, dato il più favorevole sentiero a legislazione vigente emerso in seguito all'aggiornamento delle previsioni e pur considerando che gli obiettivi programmatici nominali rimangono identici, aprendosi così - secondo il Governo - spazi per finanziare un nuovo intervento, che dovesse trovare attuazione con nuovi provvedimenti di legge adottati in corso d'anno.

Secondo il Governo di detta norma (riferita ad eventi fuori sessione) consentirebbe, fermi rimanendo gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, che i miglioramenti dei "tendenziali" potrebbero costituire la compensazione di interventi onerosi.

In merito a tale interpretazione, va sottolineato che la procedura si sostanzia, contabilmente, in una deliberazione di scostamento dall'obiettivo programmatico, ossia di un peggioramento di quest'ultimo rispetto a quanto fissato, ancorché si tratti per sua natura di un peggioramento temporaneo e con l'obbligo delle contestuali indicazioni prima riportate (temporaneità, indicazione della durata e della gravità dello scostamento, obbligo di rientro etc.).

Sul punto, va ricordato - sia pur in riferimento formalmente alla contabilità di bilancio, ma in base ad un principio estendibile metodologicamente e sistematicamente anche agli altri saldi, attesa l'evoluzione in questi ultimi anni nel senso del coordinamento tra le tre grandezze - il disposto dalla legge di contabilità (art. 17, comma 1-bis) che pone il divieto dell'utilizzo del miglioramento del risparmio pubblico a legislazione vigente, nella parte in cui esso derivi (ovvero sia collegabile) da un andamento più favorevole delle entrate. La norma trae infatti origine proprio dall'esigenza di far fronte al pericolo di contrapporre ad oneri certi compensazioni con un grado inferiore di certezza, quali quelle derivanti da miglioramenti della previsione a legislazione vigente (cd. "tendenziali"), in quanto tali caratterizzati da elementi di incertezza in connessione ad un numero elevato di variabili.

Oltretutto, si tratta, contabilmente, di compensazioni a valere su mezzi esistenti e quindi già iscritti nei saldi; ebbene, l'obbligo costituzionale di copertura consiste - invece - nel garantire mezzi di finanziamento di nuovi o maggiori interventi rispetto all'equilibrio dato di natura programmatica (quale risulta, dunque, a conclusione della "manovra"), mediante il reperimento di fonti *ad hoc* e rispettando il parallelismo quantitativo, qualitativo e temporale tra i due percorsi degli oneri e delle relative coperture. Il tutto in riferimento ai tre saldi, in base all'omologazione fissata dalla medesima legge di contabilità (art. 17, comma 4).

**16) Il rinvio, a copertura, alle “risorse in essere”**

L'elevata frequenza del rinvio alle “risorse in essere” come metodologia di risoluzione degli obblighi di quantificazione e di copertura degli oneri costituisce una tendenza che va giudicata negativamente, in quanto in buona sostanza elusiva dell'obbligo di copertura. Ciò a meno che non si dimostri che effettivamente le “risorse in essere” risultino capienti, nel qual caso però, il problema si sposta sulla scarsa trasparenza dei parametri in base ai quali si costruiscono le previsioni tendenziali. Il che ripropone il tema della carenza delle Relazioni tecniche.

**17) Copertura del minor gettito fiscale**

Nonostante la difficoltà di individuare l'entità di effetti finanziari indiretti connessi a minor gettito fiscale ne appare comunque necessaria la quantificazione sia pure presumibile.

**18) La rilevanza dell'allegato 1 della legge n. 196 del 2009**

È imprescindibile il rispetto dei criteri cui debbono essere ispirati i dati di finanza pubblica di cui all'allegato 1 della legge n. 196 del 2016, i quali, essendo a presidio della qualità e della trasparenza di cui all'art. 38-bis di tale legge, vanno ritenuti insiti nei principi di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, della Costituzione. Il riferimento è *in primis* al criterio della competenza finanziaria. Lo stesso può essere sostenuto per altri criteri, sempre previsti dal predetto allegato, come la veridicità, l'attendibilità, la correttezza, la chiarezza, la trasparenza, la significatività, la rilevanza, la congruità, la verificabilità, la coerenza e la pubblicità. Essendo il complesso di tali criteri fissato a tutela della sovranità popolare di cui all'art. 1 della Costituzione. Si tratta di un principio di assoluta rilevanza, dagli evidenti risvolti anche dal punto di vista della giustiziabilità delle singole norme che violino i principi in questione.

Dal 1° gennaio 2019 è entrato in vigore il nuovo allegato 1 alla legge di contabilità (in base al decreto legislativo n. 116 del 12 settembre 2018, art. 7, comma 1, lettera a), relativo ai principi contabili generali, che sostanzialmente ribadisce quelli previgenti, ad eccezione di quello relativo alla competenza potenziata.

**19) Copertura su fondo speciale oltre il triennio**

La copertura di oneri correnti a carico del fondo speciale per spese ultratriennali ovvero permanenti (modalità non prevista dall'elenco tassativo di cui all'art. 17 della legge di contabilità), determina un'accentuata incertezza delle proiezioni di medio periodo; sicché non appare prudente utilizzare tali fondi per la copertura per oneri ultratriennali ovvero permanenti e ad elevato livello di incertezza.

**20) Utilizzo di disponibilità finanziate mediante emissione di debito pubblico**

In ordine al fenomeno del ricorso, per finalità di copertura, a stanziamenti che a loro volta, all'atto della relativa istituzione, trovavano finanziamento mediante emissione di debito, occorre evidenziare, anzitutto, che a nulla rileva se si tratti di un nuovo onere di parte corrente ovvero di parte capitale, essendo vietata la tipologia di copertura in questione (se non ricorrendo in determinate ipotesi i c.d. “fattori rilevanti” previsti dalla normativa come tali da rendere possibile il ricorso ad emissione di debito). Inoltre, va ribadito che, se non si verificano tali ipotesi, si deve registrare una violazione sostanziale, oltre che formale, dell'obbligo di copertura, oltretutto tale da porre problemi di coerenza non solo con l'ordinamento in vigore, ma con gli obiettivi di finanza pubblica.



### **21) Utilizzo delle contabilità speciali**

La copertura di oneri affidata a contabilità speciali in essere non è prevista tra quelle consentite dalla legge di contabilità.

La copertura di interventi aggiuntivi a carico di una contabilità speciale, in qualche caso senza una quantificazione del nuovo onere, ne determina l'assimilazione ad un fondo generico le cui dimensioni risultano peraltro scollegate rispetto alle esigenze da soddisfare. Ne è conferma il fatto che si aggiungono nuovi oneri senza che vengano specificate altre linee di spesa da ridurre (giudicate non più operative), ovvero senza che vengano incrementate le risorse di cui alla contabilità stessa. Ciò, oltre ad evidenziare che il dimensionamento delle risorse di cui alla contabilità prescinde spesso dalle esigenze alle quali la stessa contabilità dovrebbe essere preordinata, comporta che in tal modo viene ad ampliarsi il fenomeno della gestione delle risorse fuori dalle consuete procedure di bilancio, con i conseguenti problemi di trasparenza; senza contare che l'ordinamento contabile, a partire dalla stessa legge c.d. "rinforzata" n. 243 del 2012, impone il progressivo ridimensionamento del fenomeno, per una sua riconduzione in bilancio.

L'opacità di tale modalità di copertura risulta attestata dal rilievo che il più delle volte non si ha contezza dell'ammontare aggiornato delle risorse giacenti nelle varie contabilità interessate di volta in volta, sicché non si è in grado di giudicare la sussistenza o meno di adeguate risorse ovvero la coerenza dei nuovi oneri con quelli che discendono dalla legislazione previgente, peraltro il più delle volte non variata: dal che può dedursi che la quantificazione delle risorse sulle contabilità speciali sembra prescindere dalle esigenze fissate con norme primarie, come attesta *ad adjuvandum* il fatto che su di esse vengono appoggiati nuovi interventi senza un rimpinguamento delle relative disponibilità.

Poiché l'operatività di alcune norme riguardanti emergenze ed eventi sismici è prevista a valere su contabilità speciali, occorre ribadire che tale modalità di copertura appare in contrasto con il processo in atto rivolto a far rifluire in bilancio gli stanziamenti fuori bilancio, in attuazione peraltro di apposita disposizione della legge rinforzata n. 243 del 2012. Oltretutto, dall'adozione di simili tecniche di gestione di risorse dello Stato, emerge che le recenti e pur numerose modifiche alla legge di contabilità non hanno risolto il problema di dotare l'ordinamento di modalità ordinarie di svolgimento delle procedure contabili di spesa in casi di particolare urgenza.

Il fatto che vari tipi di oneri vengano compensati a valere di contabilità speciali pone il problema dei criteri con cui si procede alla quantificazione delle risorse destinate a tali contabilità, se, cioè, esse siano poi destinate alla copertura di oneri successivi.

### **22) Copertura a carico dell'avanzo di amministrazione dell'ente territoriale**

La legge di contabilità non consente al legislatore statale l'imputazione all'avanzo di amministrazione di un ente territoriale di un nuovo o maggiore onere (nella specie in materia di sanità pubblica), dovendone, piuttosto, prevedere una specifica e contestuale copertura.

### **23) La previsione di "facoltà" (non obblighi) onerose per gli enti locali tenuto conto del vincolo del pareggio di bilancio**

Al riguardo al fenomeno costituito dal ripetersi di norme che concedono agli enti locali facoltà (non obblighi) il cui esercizio è destinato a provocare oneri di bilancio (ma che non vengono sottoposte a copertura in quanto la garanzia sarebbe costituita dall'esistenza del vincolo di pareggio di bilancio, a carico del quale quindi rimarrebbe l'obbligo di reperire le adeguate compensazioni, in caso di esercizio della facoltà), va rilevato che da un punto di vista formale, trattandosi di una facoltà e non di un obbligo, la legge di merito non è

sottoposta all'obbligo di copertura. Ciò nonostante, la fattispecie merita una menzione per la motivazione addotta circa la mancata copertura, ossia l'operare del vincolo di bilancio: infatti, soprattutto quando si tratta di facoltà ad elevata probabilità di utilizzo, è plausibile ipotizzare che, se l'onere è elevato, vi si darà corso senza che le relative compensazioni siano destinate a trovare effettivamente realizzazione, sottoponendo così la gestione contabile a tensioni ai fini del rispetto dei vincoli in essere.

#### **24) La mancata copertura nel caso di oneri già previsti nei saldi tendenziali**

Le previsioni legislative di spesa in base alle quali non si procede alla quantificazione ed alla copertura degli oneri in quanto si tratterebbe di linee di spesa già inserite nei saldi tendenziali viola il principio di trasparenza. In secondo luogo, in tali casi, appare impossibile una verifica della sussistenza o meno di effettivi spazi di copertura attesa la struttura sintetica dei saldi tendenziali, priva di quei dettagli che consentano una raffigurazione analitica delle relative componenti, sicché le indicazioni di cui alla Relazione tecnica non possono essere ricostruite né possono essere di conseguenza giudicate o meno attendibili, con pregiudizio di una puntuale verifica della copertura.

#### **25) La configurazione dell'onere in caso di dipendenza da variabili "esogene"**

Sul tema della migliore configurazione della previsione normativa all'interno dell'alternativa, posta dalla legge di contabilità, tra l'indicazione di un limite massimo oppure di una stima espressione solo di una valutazione, va rilevato che, pur dovendosi interpretare tale alternativa come correlata ad oneri, rispettivamente, flessibili oppure rigidi (ed incerti nel *quantum*), la soluzione della legge di individuare come solo valutati oneri flessibili nel loro *quantum* poiché dipendenti da variabili "esogene" è da ritenere in linea con la *ratio* della legge di contabilità.

#### **26) L'esplicitazione delle clausole di monitoraggio**

La clausola di monitoraggio non è menzionata nella legge di contabilità se non come *iter* interno al Ministero dell'economia e delle finanze. Se si concretizza in una relazione al Parlamento in base ad una norma legislativa *ad hoc*, dà luogo ad un istituto nuovo, formalizzatosi nella prassi, che però assolve ad una funzione di rilievo: rendere trasparente il processo di valutazione degli effetti finanziari (ed eventualmente di merito, anche alla luce del vincolo che può intercorrere tra i due aspetti), di una norma e, quindi, costituire eventualmente il presupposto per l'attivazione della clausola di salvaguardia prevista dalla legge di contabilità. L'istituto svolge dunque il compito di seguire, dandone conto, l'evolvere dell'attuazione di una norma prima dell'adozione di eventuali interventi correttivi, il che assume una propria ragionevolezza in presenza dell'operare di variabili "esogene" rispetto alla norma stessa, come ad esempio il comportamento dei destinatari (e le relative interrelazioni) e l'influsso di variabili legate all'andamento dell'economia. Rimane il problema della tempistica circa la pubblicazione di tale monitoraggio, ai fini della possibilità di attivare eventualmente clausole di salvaguardia che garantiscano l'equilibrio per singolo esercizio.

#### **27) L'utilizzo per finalità difformi dell'accantonamento di fondo speciale dedicato al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale**

Sul fenomeno registrato del ricorso agli accantonamenti del fondo speciale dedicato al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale per finalità difformi, occorre rilevare le seguenti criticità. Infatti, il ricorso a detto fondo pone alternativamente o un problema di sovradimensionamento delle risorse appostate, non in linea con i principi

contabili di trasparenza e veridicità, oppure, in caso di risorse scarse, un prelievo di disponibilità per finalità difformi che in teoria potrebbe compromettere i tempi di approvazione di leggi di ratifica di Accordi internazionali che costituiscono il *proprium* del fondo speciale citato.

### **28) Il problema del riferimento della copertura finanziaria alle singole norme ovvero alla legge nel suo complesso**

Sulla particolare sussistenza di una clausola di copertura che prevede un onere globale e che demanda all'attività amministrativa l'assegnazione dell'ammontare complessivo delle risorse alle singole linee di spesa di cui ai vari articoli di un provvedimento legislativo, va rilevato che si tratta di una soluzione non in linea con le norme generali di contabilità pubblica. Ciò in quanto è con la singola norma primaria che va individuata la quantità di risorse da assegnare ad ogni intervento, anche se, pur con qualche difficoltà, si può ammettere che la copertura possa essere complessivamente riferita alla somma dei singoli oneri. Tale linea di interpretazione non solo scaturisce dall'esigenza di assicurare un equilibrato rapporto tra Legislativo ed Esecutivo, in ossequio ai principi espressi nella nostra Carta costituzionale, ma è anche supportata da una conseguente e costante giurisprudenza costituzionale, la quale richiede che l'obbligo di copertura vada assolto con «puntualità rigorosa» da correlare, quindi, a ciascuna disposizione. In conformità con tali assunti la legge di contabilità pone l'obbligo di copertura (e quindi di quantificazione) in riferimento ad «ogni intervento» previsto dalla legge: ciò è da ricondurre all'essenza dell'obbligo di copertura, ossia alla contrapposizione tra il beneficio dell'onere ed il sacrificio di cui alla copertura.

### **29) La copertura mediante riassegnazione dei residui perenti**

Quanto al ricorso al meccanismo di cui all'art. 34-bis, comma 4, della legge di contabilità, in base al quale, per i residui passivi perenti agli effetti amministrativi, le somme eliminate possono riprodursi in bilancio con riassegnazione alle pertinenti unità elementari di bilancio degli esercizi successivi, va rilevato che l'utilizzo di tale facoltà dovrebbe essere esplicitata nel disegno di legge di bilancio e nei relativi allegati tecnici in riferimento alla singola unità elementare, anche allo scopo di offrire tutte le informazioni disponibili che consentano al Parlamento, *in primis*, di ricostruire l'iter completo e specifico del trasferimento delle risorse tra esercizi.

### **30) Norme potenzialmente onerose, che per le variabili che le connotano, non si prestano ad un'agevole quantificazione ex ante**

Nel caso di una legge di carattere programmatico, i cui profili finanziari non risultino esattamente quantificati e la cui definizione sia rimessa ad una futura attività di pianificazione, va ritenuto che un tale fenomeno nondimeno può porsi in dissonanza rispetto alle prescrizioni della legge di contabilità, che richiedono la quantificazione degli oneri di cui agli interventi e l'indicazione della relativa copertura finanziaria. Sicché, una più prudente tecnica legislativa, avuto riguardo ai profili finanziari, dovrebbe circoscrivere ad un importo delimitato l'ambito finanziario di un provvedimento di tal genere, prevedendo naturalmente la relativa compensazione.

In presenza di provvedimenti la cui dimensione finanziaria non può essere circoscritta con esattezza *ex ante*, appunto perché tale da dipendere da una serie di variabili, soggettive ed ordinali, che non si prestano ad un'agevole quantificazione anno per anno, è da ritenere utile la previsione di una relazione periodica circa gli aspetti attuativi della legge. Invero, per le norme potenzialmente onerose, potrà essere la relativa attuazione a rendere

necessari nel tempo maggiori stanziamenti a legislazione vigente. In tal ipotesi, potrebbe configurarsi un'elusione sostanziale dell'obbligo di copertura, rimesso di fatto a futuri stanziamenti di bilancio "trascinati" dalla gestione della legge.

### **31) Gli effetti dell'entrata in vigore della c.d. "competenza potenziata"**

Il potenziamento della fase della cassa nella previsione e nella gestione del bilancio consente al Governo di raggiungere il risultato di una più immediata comprensione dell'azione pubblica. In tal modo si pone maggiore attenzione sul momento in cui le risorse sono effettivamente incassate ed erogate dallo Stato piuttosto che sul momento in cui sorge un'obbligazione attiva o passiva, rendendo così più stretto il legame tra la decisione parlamentare sull'allocazione delle risorse e i risultati dell'azione amministrativa. Inoltre, l'attenzione sulla previsione dei flussi di cassa e sulle risorse finanziarie necessarie a colmare gli squilibri tra incassi e pagamenti, consente una riduzione del fenomeno dei residui attivi e passivi, nonché un migliore controllo degli andamenti di finanza pubblica, con particolare attenzione al fabbisogno e al debito pubblico, in coerenza con l'evoluzione delle regole fiscali sovranazionali. In tale direzione, la modifica della nozione di impegno di spesa prevede l'obbligo di individuazione puntuale degli elementi essenziali dell'impegno (la ragione del debito, l'importo da pagare, le previste scadenze di pagamento e il soggetto creditore), che costituiscono i presupposti per l'adozione del relativo atto e la sua contabilizzazione in bilancio in funzione della scadenza prevista per il pagamento dell'obbligazione. Ciò impone alle Amministrazioni una impostazione diversa ai fini della valutazione e determinazione degli stanziamenti da iscrivere in bilancio, sia in termini di competenza che di cassa.

Il più stretto legame tra la decisione parlamentare sull'allocazione delle risorse e i risultati dell'azione amministrativa è conseguibile solo a condizione che l'apparato documentativo offerto dal Governo consenta il costante tra la previsione di bilancio e l'autorizzazione legislativa sottostante alla previsione stessa. Ciò per una serie di motivazioni, la più sostanziosa delle quali consiste nel rispetto sostanziale del principio della sovranità popolare di cui all'art. 1 Cost.

Il rafforzamento della fase della cassa nella previsione e nella gestione del bilancio consente al Governo, secondo quanto più volte da quest'ultimo dichiarato, di raggiungere il risultato di una più immediata comprensione dell'azione pubblica, in quanto in tal modo si pone maggiore attenzione sul momento in cui le risorse sono effettivamente incassate ed erogate dallo Stato piuttosto che sul momento in cui sorge un'obbligazione attiva o passiva, rendendo più stretto, in tal modo, il legame tra la decisione parlamentare sull'allocazione delle risorse e i risultati dell'azione amministrativa. L'attenzione sulla previsione dei flussi di cassa e sulle risorse finanziarie necessarie a colmare gli squilibri tra incassi e pagamenti consente una riduzione del fenomeno dei residui attivi e passivi, nonché un migliore controllo degli andamenti di finanza pubblica, con particolare attenzione al fabbisogno e al debito pubblico, in coerenza con l'evoluzione delle regole fiscali sovranazionali.

In tale direzione, la modifica della nozione di impegno di spesa prevede l'obbligo di individuazione puntuale degli elementi essenziali dell'impegno (la ragione del debito, l'importo da pagare, le previste scadenze di pagamento e il soggetto creditore) che costituiscono i presupposti per l'adozione del relativo atto e la sua contabilizzazione in bilancio in funzione della scadenza prevista per il pagamento dell'obbligazione. Ciò impone alle Amministrazioni un'impostazione diversa ai fini della valutazione e determinazione degli stanziamenti da iscrivere in bilancio, sia in termini di competenza che di cassa.

Già per la sessione 2018, la Corte aveva osservato che le relazioni fornite dal Governo al disegno di legge di bilancio non riportavano quantificazioni ovvero informazioni sugli effetti sulle previsioni in connessione all'entrata in vigore dal 1° gennaio 2019 del richiamato sistema della competenza c.d. "potenziata". Ciò poteva trovare una giustificazione - aggiungeva la Corte - nel fatto che tali effetti si sarebbero potuti presumibilmente esplicitare a pieno nella sessione successiva (2019): questo non è accaduto neanche in riferimento alle sessioni successive.

Anche se l'avvenuto passaggio al nuovo sistema da quattro anni sbiadisce l'esigenza di conoscere gli effetti dello switch, essendo ora il tutto incorporato nelle nuove previsioni e potendosi ragionevolmente supporre che è stato nel primo anno che si sarebbero dovuti produrre gli effetti più rilevanti, ciò nondimeno, per un'esigenza di trasparenza, sarebbe stato doveroso un chiarimento sul punto, anche una tantum. Ciò anche per meglio porre nelle condizioni di effettuare una ricostruzione ed un monitoraggio, tenuto conto del fatto che comunque nella documentazione governativa è stata confermata l'adozione del principio della nuova competenza e le previsioni debbono essere ispirate, tra l'altro, al principio della verificabilità, nel senso prima riportato.

Si esprime l'auspicio, peraltro, che la stessa carenza di informazioni non si verificherà una volta che si sarà passati, per quanto concerne le previsioni di entrata, all'accertamento qualificato di cui all'art. 21-bis della vigente legge di contabilità n. 196 del 2009.

### **32) Le contabilità fuori bilancio**

Il riscontro del fenomeno contabilità fuori bilancio significa che sussistono ancora interi comparti dell'attività statale che, nonostante la riforma dell'ordinamento contabile, necessitano di procedure fuori bilancio, il che dimostra non ancora risolutiva la parte della riforma della legge di contabilità che attiene al potenziamento della cassa e alla stessa maggiore elasticità in tema di impegni e di residui. Pur nella difficoltà di dare attuazione alla legge c.d. "rinforzata" n. 243 del 2012 per la parte in cui essa fissa la riconduzione in bilancio delle gestioni che si collocano all'esterno rispetto ad esso, va rilevata l'entrata in vigore il dPCM dell'8 febbraio 2017, con il quale si sono ricondotte al regime di contabilità ordinaria alcune gestioni (in altri casi si è proceduto alla soppressione).

### **33) Aspetti innovativi nella stima degli oneri anche in termini di cassa**

In materia merita evidenziazione la procedura di cui alla valutazione degli oneri seguita per il decreto-legge n. 104/2020 e per il decreto-legge n. 137/2020, di seguito esaminati in dettaglio.

Anzitutto, gli oneri vengono valutati non solo in riferimento al saldo netto da finanziare, ma anche per i riflessi sugli altri saldi attraverso l'incremento dell'apposito fondo di sola cassa utilizzato per colmare la differenza tra gli effetti sulla competenza e sugli altri saldi: ciò in quanto tali riflessi vanno a comporre il quadro delle coperture di cui agli interventi previsti dalla legge di bilancio. Si concretizza così una tecnica che può essere valutata positivamente in ordine alla gestione ed alla tenuta dei saldi, pur in assenza, però, di indicazioni nella relazione tecnica circa i coefficienti sottostanti, il che impedisce una verifica da parte del Parlamento circa le motivazioni alla base del rapporto tra le stime riportate in riferimento ai diversi saldi.

Tutto ciò merita un'attenzione dal punto di vista ordinamentale per numerosi profili. Si accentua la divaricazione tra la contabilità in cui si esprime il documento di cui al bilancio dello Stato e le altre contabilità. Tale fenomeno in prospettiva può comportare una riflessione a livello di sistema sulle stesse modalità di assolvimento dell'obbligo di copertura, anche per gli aspetti istituzionali, non essendo pubblici - e dunque disponibili

per il Parlamento - i coefficienti nei passaggi tra le varie contabilità, il che concorre di fatto a collocare progressivamente tale obbligo su piani diversi tra i poteri dello Stato. La corretta scelta da parte del Governo di compensare sui vari saldi implica poi una riflessione anche sul ruolo che può giocare la Tesoreria nel circuito costituzionale dell'assolvimento dell'obbligo di copertura, a fronte di una ormai risalente ed omogenea interpretazione nel senso di un suo riferimento ai soli aspetti di mera competenza (cui sottostà una funzione "servente" dell'autorizzazione di cassa, a sua volta in via di forte evoluzione per la transizione verso il sistema della "competenza potenziata"). La problematica appena evidenziata assume un ruolo di accresciuto rilievo anche tenendo conto della coesistenza, nello stesso quadro costituzionale, di contabilità e sistemi di riferimento diversi.

Sarebbe, in proposito, auspicabile l'esplicitazione almeno dei coefficienti assunti da parte del Governo onde conferire trasparenza ad operazioni di tal tipo (pur da valutare positivamente), il che richiede, anche per questo verso, una diversa conformazione delle stesse relazioni tecniche.

L'assenza di informazioni sufficienti per i profili di cassa dei provvedimenti si evidenzia trova riscontro anche in riferimento al decreto-legge n. 76/2020. In proposito, esso prevede, tra l'altro, norme per accelerare l'effettuazione di investimenti pubblici, il che, a parità di condizioni, avrebbe dovuto peggiorare i profili di cassa allora in essere per il biennio 2021-2022, senza che ne sia stata però effettuata una stima. Va sottolineato infatti che il decreto-legge è stato convertito prima della presentazione della Nota di aggiornamento, per cui, nella fase dell'iter di conversione, non è stato reso noto l'effetto di una delle finalità della normativa, in termini di maggiori pagamenti negli anni a venire rispetto alle previsioni al momento in vigore proprio per effetto del decreto-legge, in caso di efficacia del provvedimento.

Sul piano più generale, va rafforzandosi la tendenza verso una divaricazione di fatto dell'obbligo di copertura e di compensazione per la parte afferente all'iniziativa del Governo rispetto a quella riguardante il Parlamento, atteso che solo il primo è in grado di conoscere l'entità e la composizione dell'evoluzione dei vari saldi, tra l'altro senza la messa a disposizione di tutte le informazioni utili, come prima riportato. La particolarità della posizione del Governo trova conferma considerando anche la possibilità di far ricorso al maggior indebitamento per circostanze eccezionali, ai sensi dell'art. 6 della legge n. 243 del 2012.

#### **34) Le compensazioni sui "tendenziali"**

Sul piano metodologico, si registrano casi (decreto-legge n. 137/2020) di divaricazione delle soluzioni prospettate per la copertura di bilancio e per la compensazione sugli altri saldi, da un lato, e, dall'altro lato, per la scelta di compensare su tali ultimi saldi peggiorando "tendenziali" già approvati (con la Nota di aggiornamento) e comunicati (con il Documento programmatico di bilancio) ad un livello progressivamente più ridotto, per il fatto di incorporare risparmi in corso derivanti dalla gestione. Si tratta di una soluzione, soprattutto per la seconda fattispecie, che si colloca al di fuori della metodologia tradizionale, volta a garantire la prospettazione di oneri e compensazioni con il medesimo livello di certezza e con un fondamento normativo solido: la particolarità consiste nel fatto che il Governo ha poggiato la compensazione medesima su elementi esterni, come le frequenti ristime del "tendenziale" dell'anno in corso, sottoposte al Parlamento senza una pregressa o contestuale normativa di supporto e tali da anticipare risparmi in corso.

In riferimento a tale fattispecie, il quadro che ne deriva è caratterizzato, dunque, da una scarsa trasparenza, nel corso dell'iter di conversione, anche per un'altra serie di motivi, che vanno dall'assenza di ristime aggiornate del pil - a seguito del passaggio da un

approccio basato su cifre assolute (è il caso, ad esempio, della Relazione sullo scostamento approvata a luglio 2020 in vista del decreto-legge n.104/2020) ad un altro basato su percentuali - alla mancata conoscenza della composizione precisa dei miglioramenti la cui contabilizzazione risulta anticipata nei documenti programmatici, nonché all'incertezza della stima di "tendenziale" per un esercizio (il 2020) che ormai volgeva al termine. Attesa la frequenza delle diverse valutazioni, non è stato possibile, pertanto, disporre della stima finale della grandezza, il che tra l'altro si sarebbe dovuto ripercuotere anche sulle previsioni per il 2021, per l'effetto di trascinamento.

L'anticipo delle compensazioni richiama dunque l'esigenza di costruire dei saldi "tendenziali" di contabilità nazionale con fondamento normativo stabile e con illustrazione in dettaglio delle motivazioni sottostanti, il che non è del tutto avvenuto nella fattispecie, perché con i due documenti citati (Nota di aggiornamento e Documento programmatico di bilancio 2020) sono stati scontati miglioramenti privi, al momento della loro formalizzazione, di supporto legislativo idoneo: conseguentemente, il successivo riutilizzo dei margini di compensazione così determinatisi è avvenuto senza che ne fossero note con precisione le ragioni.

Sul piano più generale, si osserva che, anche per questo verso, si rafforza la tendenza verso una divaricazione di fatto dell'obbligo di copertura e di compensazione per la parte afferente all'iniziativa del Governo rispetto a quella riguardante il Parlamento, atteso che solo il primo è in grado di conoscere l'entità e la composizione dell'evoluzione dei vari saldi, tra l'altro senza la messa a disposizione di tutte le informazioni utili, come prima riportato. La particolarità della posizione del Governo trova conferma considerando il ricorso al maggior indebitamento per circostanze eccezionali (ivi inclusa la manovra di sessione) nonché l'anticipo di miglioramenti di saldi approvati rispetto alle relative normative di supporto.

### **33) La questione delle garanzie: gli effetti di cassa**

Nelle fattispecie di assunzione di garanzie da parte dello Stato si registra la tendenza a non registrare effetti di cassa, in base per lo più al presupposto del carattere remoto della relativa escussione. Il problema viene risolto semplicemente iscrivendo la singola partita nell'apposito elenco dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Si tratta di una questione di non facile soluzione, soprattutto in un periodo in cui, per il tipo di intervento deciso, come quello legato all'emergenza, gli importi delle garanzie sono elevati e si è in presenza talvolta di operazioni caratterizzate da automaticità. Probabilmente, proprio il potenziale ampliarsi della quantità di impegni teoricamente assunti consiglierebbe una soluzione a regime del problema, considerato che in alcuni casi invece vengono previste coperture.

### **34) La modificabilità *ex post* in via amministrativa degli interventi della legge onerosa**

Si registrano fattispecie di copertura degli oneri recati dal provvedimento legislativo, in base al quale è data facoltà in via amministrativa, con il vincolo dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica, di rimodulare le risorse fra le misure previste dal decreto sulla base degli esiti del monitoraggio ed al fine di ottimizzare l'allocazione delle risorse disponibili.

In primo luogo, va osservato che tale tecnica di copertura in base alla quale gran parte delle disposizioni della legge non reca la quantificazione del proprio onere, ma si limita a rinviare alla norma di copertura per la relativa compensazione, non è in linea con la legge di contabilità, che richiede invece per ogni intervento l'esplicitazione del costo e della relativa copertura.

Se si considera, poi, la norma per i suoi aspetti ordinamentali, viene in evidenza il fatto che le determinazioni effettuate con norme primarie possono essere in tal modo modificate con normativa secondaria sia nelle finalità sia per gli aspetti finanziari, il che contribuisce ad indebolire la portata normativa della legge. In sostanza si tratta, di una sorta di delega di fatto al Ministro dell'economia e delle finanze ad operare le compensazioni e le modifiche di destinazioni e di utilizzo delle risorse stanziare con la legge, con l'unico limite dell'invarianza del saldo; sono evidenti i risvolti ordinamentali che ne discendono, segnatamente, con riferimento all'equilibrio dei poteri tra Governo e Parlamento, se, una volta approvata la legge, il primo può modificare, le destinazioni e i correlati stanziamenti dell'intero provvedimento.

### **35) Le coperture a debito nella fase dell'emergenza pandemica**

La fase di emergenza pandemica registra l'adozione di numerosi provvedimenti d'urgenza caratterizzati dalla copertura a debito mediante utilizzo della procedura di cui all'art. 6 della legge n. 243 del 2012, avendo, la Commissione europea, attivato la clausola di salvaguardia generale prevista dal Patto di stabilità e crescita, che consente temporanee deviazioni dall'obiettivo di bilancio di medio termine o dal percorso di avvicinamento a quest'ultimo. Peraltro, anche negli anni trascorsi si è fatto ricorso a tale tipo di copertura, sempre al verificarsi di eventi eccezionali riconosciuti come tali in ambito comunitario. Ciò consente di rilevare dunque, dal punto di vista costituzionale, che il tema della copertura a debito degli effetti degli eventi eccezionali, che trova radice nel novellato comma secondo dell'art. 81 Cost. - eventi che possono anche concretizzarsi in oneri di parte corrente - induce a considerare tale secondo comma come sostanzialmente un'eccezione (naturalmente, al verificarsi del presupposto dell'evento eccezionale) rispetto al successivo terzo comma della stessa norma costituzionale, dal punto di vista non solo della tipologia di copertura ammissibile (indebitamento), ma anche della deroga al principio del non peggioramento della qualità del bilancio, in base al quale non si possono utilizzare mezzi di parte capitale per compensare oneri correnti (senza considerare la coerenza con gli obiettivi del Patto di stabilità e crescita). Si tratta di un principio - quest'ultimo - che, se a livello di enti territoriali, trova suggello nell'art. 119 Cost., a livello di Stato trova enunciazione in varie norme della legge di contabilità concernenti le compensazioni orizzontali nella costruzione del bilancio e dunque la flessibilità nella relativa gestione in corso di esercizio, nonché, per le leggi ordinarie, le modalità di assolvimento dell'obbligo di copertura di cui all'art. 17 della legge di contabilità. Articolo, quest'ultimo, che, al comma 1, si pone come norma attuativa dell'art. 81 Cost., facendo appunto esplicitamente salvo l'art. 6 della citata legge n. 243 del 2012.

### **36) La peculiare previsione di un meccanismo flessibile di determinazione degli oneri e delle relative coperture**

Una fattispecie dalle modalità innovative è costituita dalla legge-delega n. 41/2021, in base alla quale è stabilito un articolato sistema di coperture che si dipana su tre livelli, come l'onere, del resto. Anzitutto, si utilizzano le risorse assegnate dalla legge di bilancio e quantificate nella relazione tecnica aggiornata; in secondo luogo, si traggono risorse dal superamento o dalla soppressione di una serie di misure in essere, elencate alla lettera a) del comma 1 del medesimo art. 3; in terzo luogo, in base al comma 2 dell'articolo menzionato, eventuali ulteriori nuovi o maggiori oneri di cui ai futuri decreti legislativi troveranno copertura con contestuali o antecedenti decreti della medesima natura.

Emerge così un sistema elastico, non del tutto definito sia per l'entità degli oneri che per le relative coperture, ma che è possibile considerare comunque in linea con la ratio della



disciplina dell'istituto della delega di cui all'art. 17 della legge di contabilità. Naturalmente, il gravame circa la dimostrazione della coerenza tra le due previsioni e tra i due andamenti degli oneri e delle coperture nel corso del tempo è destinato a spostarsi nella sede successiva della decretazione delegata e nel monitoraggio previsto dalla legge di contabilità a carico del ministero dell'economia e delle finanze, essendo disposta la possibilità, nella legge citata, di apportare ulteriori variazioni ai decreti già vigenti, sempre da sottoporre, nella medesima forma, al parere delle competenti commissioni parlamentari (art. 5, comma 2).

### **37) Mancata indicazione della precipua forma di copertura: il caso degli interventi da finanziare sui fondi PNRR e sul Piano complementare**

Quanto alle contabilizzazioni degli interventi da finanziare sui fondi PNRR e sul Piano complementare non risulta chiaro il quadro metodologico complessivo riferito alle varie ipotesi, di cui si possono ricordare, ad esempio, la distribuzione degli interventi tra quelli sostitutivi ovvero aggiuntivi, l'imputazione sulla singola linea di finanziamento PNRR (sovvenzione o prestito) e il riferimento o meno, nel singolo caso, a tali finanziamenti oppure al Piano complementare (*et alia*), con i relativi impatti sulle grandezze di finanza pubblica (anche per le operazioni di mera tesoreria).

### **38) Casi residuali di incoerenza con la legge di contabilità**

Si individuano di seguito talune ulteriori fattispecie normative di incoerenza normativa rispetto alla legge di contabilità:

- coperture sugli interessi e proroghe di alcune contabilità speciali: si tratta di compensazioni (ancorché collegate all'intervento) da evitare sia perché si tratta di spesa, nei suoi aspetti complessivi, largamente dipendente da fattori esogeni sia perché, in particolare, non si possono escludere dinamiche nel senso del rialzo del relativo onere; peraltro, in base alla legge rinforzata n. 243 del 2012, si dovrebbe assistere al movimento contrario, ossia al progressivo rientro in bilancio delle contabilità di tesoreria, mentre, come per la norma oggetto di esame (cfr. IQ22) (nonché più in generale per l'attuazione del PNRR, ad esempio) si assiste ad un rilevante ricorso alle gestioni fuori bilancio;
- ricorso a coperture sui residui, non ammesse dalla legge di contabilità e che possono riverberarsi su una pressione sulla cassa, in base a stime non note se non al Governo, ma che non vengono esplicitate nelle relazioni tecniche.

## **LEGGE DI BILANCIO**

### **a) Aspetti ordinamentali**

#### *a.1) La natura della Relazione sullo scostamento degli obiettivi di finanza pubblica*

La Relazione sullo scostamento degli obiettivi di finanza pubblica deve essere presentata al Parlamento da parte del Governo in attuazione dell'art. 6 della legge c.d. "rinforzata" n. 243 del 2012 sotto il profilo della individuazione dei relativi presupposti (scostamento dei saldi tra esercizi ovvero all'interno dello stesso esercizio, a causa del verificarsi di eventi eccezionali). La materia è stata oggetto di normazione ad opera della citata novella alla legge di contabilità (artt. 10 e 10-bis), con il risultato, in riferimento tanto al Documento di economia e finanza (DEF) quanto alla relativa Nota di aggiornamento, che - qualora, nell'imminenza della presentazione di uno dei due documenti citati, si verifichino eventi eccezionali - la Relazione può essere ora presentata alle Camere come annesso al documento di riferimento. Si tratta di una novella che è da ritenere opportuna, dal momento che la nuova decisione di bilancio, complessivamente considerata, presenta un carattere sostitutivo rispetto a quella precedente (come accade, ad esempio, per i fondi speciali).

Come nella prima applicazione della nuova normativa, la fattispecie si è verificata anche in riferimento alla Nota di aggiornamento per il 2018 e per il 2019, con la conseguenza che la Relazione sullo scostamento dagli obiettivi prefissati (tra esercizi), è stata presentata a settembre come allegato alla Nota medesima. Nonostante tale natura, essa ha dovuto mantenere però una rilevanza giuridica autonoma sotto il profilo delle modalità di trattazione in ambito parlamentare, in quanto da approvare con maggioranza qualificata in base al secondo comma dell'art. 81 Cost., come poi è avvenuto con distinta votazione rispetto al documento di riferimento (Nota di aggiornamento). Rimane dunque, l'interpretazione intesa a riferire lo scostamento al sovrapporsi delle diverse decisioni nel tempo di politica di bilancio, ma risulta superata l'autonoma evidenza giuridica del documento, essendo ora esso un allegato.

Rimane, allo stato (anni 2018 e 2019) l'interpretazione intesa a riferire lo scostamento al sovrapporsi delle diverse decisioni nel tempo di politica di bilancio (anziché a differenze infrannuali), ma risulta superata l'autonoma evidenza del documento, che si configura ora quale annesso, come prevede il citato art. 10-*bis*, comma 6, della legge di contabilità. Il che viene a rappresentare comunque una situazione ibrida, che meriterebbe una sistemazione sotto il profilo ordinamentale, atteso che un annesso richiede una modalità di approvazione diversa - ed aggravata - rispetto al documento principale. Trovando poi sostegno - la Relazione in parola - anzitutto nell'art. 6 della legge n. 243 del 2012, è da ritenere che la disposizione poteva essere interpretata nel senso di riferirsi a scostamenti dagli obiettivi riferiti ad eventi eccezionali che si verificano durante l'esercizio, piuttosto che ad una manovra di politica finanziaria diversa rispetto a quella approvata nell'esercizio precedente: infatti, l'articolo 6 si riferisce agli scostamenti "temporanei", i quali sembrerebbero sostanziare un'ipotesi diversa dalla reimpostazione discrezionale della manovra di politica finanziaria nel succedersi tra i vari esercizi. Lo stesso citato art. 10-*bis* della legge di contabilità, quanto alla Relazione in parola, si riferisce agli eventi eccezionali che si verificano nell'imminenza della presentazione della Nota di aggiornamento, ipotesi, questa, evidentemente diversa dalla reimpostazione, triennio per triennio, della politica di bilancio.

*a.2) La data di presentazione del disegno di legge di bilancio*

Il profilo temporale della presentazione dei documenti - programmatici e legislativi - afferenti alla sessione di bilancio è stato oggetto di modifica ad opera della novella alla legge di contabilità. Può essere sufficiente qui ricordare che le due date di presentazione della Nota di aggiornamento al DEF, da un lato, e del disegno di legge di bilancio, dall'altro, sono state fissate, rispettivamente, al 27 settembre e al 20 ottobre di ciascun anno.

Continuano a non essere rispettati i termini previsti dalla legge di contabilità per la presentazione dei documenti di bilancio, relativi sia alla Nota di aggiornamento che al disegno di legge di bilancio. Tali termini hanno lo scopo di permettere al Parlamento di avere sufficiente tempo a disposizione per l'esame di propria competenza nonché di presentare una programmazione delle varie fasi dell'*iter* della sessione tale da risultare coerente con le scadenze europee (in riferimento al Documento programmatico di bilancio, che al 15 ottobre deve indicare agli organi europei il quadro di cui alla Nota di aggiornamento così come approvata dal Parlamento).

In linea generale va ricordato comunque che è dal 1988 che l'ordinamento contabile prevede una tempistica dei vari passaggi relativi alla definizione della manovra di finanza pubblica tale da differenziare con chiarezza il momento preliminare della definizione del quadro programmatico rispetto a quello successivo della traduzione in norme del quadro previamente approvato con strumenti non legislativi (apposite risoluzioni parlamentari).

Tale impianto è rimasto formalmente in vigore anche a seguito delle numerose modifiche all'ordinamento, coinvolgendo infatti la fisiologia costituzionale del rapporto tra Governo e Parlamento. Si iscrive in questa logica lo stesso art. 10 della legge di contabilità, relativo al Documento di economia e finanza (ma che può essere ritenuto valido per analogia con la relativa Nota di aggiornamento), che prevede la struttura del Documento in conformità a quanto risulta dalle conseguenti deliberazioni parlamentari.

Va ricordato che, in tema di modalità di svolgimento della sessione di bilancio 2018, in parte ripetutesi nel 2019, con l'ordinanza n. 17 del 2019 (si veda anche ord. n. 60/2020), la Corte costituzionale ha rilevato che "le modalità di svolgimento dei lavori parlamentari sul disegno di legge di bilancio dello Stato per il 2019 hanno aggravato gli aspetti problematici della prassi dei maxi-emendamenti approvati con voto di fiducia; ma neppure può trascurare il fatto che i lavori sono avvenuti sotto la pressione del tempo dovuta alla lunga interlocuzione con le istituzioni europee, in applicazione di norme previste dal regolamento del Senato e senza che fosse stata del tutto preclusa una effettiva discussione nelle fasi precedenti su testi confluiti almeno in parte nella versione finale. In tali circostanze, non emerge un abuso del procedimento legislativo tale da determinare quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari che assurgono a requisiti di ammissibilità nella situazione attuale. Ciò rende inammissibile il presente conflitto di attribuzione. Nondimeno, in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti".

*a.3) La doppia versione dei documenti programmatici e problematiche relative ai tempi di approvazione degli strumenti di manovra*

A causa della fine della legislatura e delle conseguenti elezioni generali in data 25 settembre 2022, per la sessione 2022, non si è potuto porre il problema del rispetto delle date di presentazione dei vari documenti previsti per la sessione di bilancio, di natura sia programmatica che legislativa, problema che si era posto per le sessioni degli anni precedenti.

Sicché, nel passaggio dal precedente al successivo Governo sono state presentate due Note di aggiornamento del DEF e due Documenti programmatici di bilancio, le cui prime versioni erano limitate ovviamente alle proiezioni tendenziali, essendo in carico, l'ultimo Governo della XVIII legislatura, solo per il disbrigo degli affari correnti, e potendo presentare, il primo Governo della XIX legislatura, la relativa versione programmatica (oltre che l'aggiornamento di quella tendenziale di cui ai primi due documenti).

Anche la presentazione del disegno di legge di bilancio è poi slittata naturalmente ad un momento successivo rispetto a quanto previsto dalla legge di contabilità.

Va anche registrato che la legge di bilancio è stata approvata ed è entrata in vigore prima della definitiva conversione del decreto-legge n. 176 del 2022, intervenuta nello scorso mese di gennaio 2023, pur recando, quest'ultimo provvedimento, in parte la copertura degli oneri di cui alla legge di bilancio.

## **b) Gli effetti finanziari della legge di bilancio 2018 ed il ruolo delle varie componenti**

*b.1) La nuova struttura della legge di bilancio (procedura ex art. 22-bis legge contabilità)*

Le leggi di bilancio danno attuazione agli indirizzi delineati nel Documento programmatico di bilancio.

Alla luce della nuova struttura della legge di bilancio, una quota di manovra prima afferente alla legge di stabilità risulta ora di competenza della Sezione II. Quest'ultima, dunque, oltre alle consuete determinazioni ed a quelle relative alla flessibilità in fase di formazione (verticale ed orizzontale), incorpora la parte relativa a quei rifinanziamenti,

definanziamenti e riprogrammazioni di cui alle corrispondenti tabelle C, D ed E della precedente legge di stabilità. Di tale distinzione risulta fornita evidenziazione nei documenti presentati dal Governo.

Va rilevato, sul piano metodologico, che i dati prospettati includono i risparmi di spesa dei Ministeri connessi alla formulazione di obiettivi in tal senso ed al cui raggiungimento fungono da supporto anche le corrispondenti norme della Sezione I della legge, ma che sono comunque riconducibili al processo più generale di formazione della legge di bilancio in base alla procedura di cui all'art. 22-bis della nuova legge di contabilità.

*b.2) Effetti in termini di indebitamento netto*

L'impatto complessivo della legge in termini di contabilità nazionale è desumibile sommando gli effetti dell'articolato della Sezione I e la manovra di cui alla Sezione II (considerato ovviamente il decreto-legge n. 148 del 2017, prima esaminato).

**c) La Sezione I della legge di bilancio**

Il problema della copertura della Sezione I della legge di bilancio va inquadrato nella nuova accezione formalizzata dalla novella alla legge di contabilità (in termini di coerenza rispetto ai saldi programmatici).

*c.1) Vincoli contenutistici*

Sul tema del rispetto dei contenuti ammissibili così come assegnati alla Sezione I della legge di bilancio dalla legge di contabilità, va constatata la conferma della presenza di norme di natura difforme rispetto alle prescrizioni della medesima legge di contabilità.

Si riscontrano infatti norme prive di effetti finanziari netti ovvero contenenti interventi microsettoriali e localistici, il che è difforme rispetto alle prescrizioni della legge di contabilità, così come assegnate alla Sezione I della legge di bilancio dalla legge di contabilità. Va ricordato che, in base al nuovo assetto ordinamentale, il citato divieto contenutistico assume una valenza diversa, dopo l'entrata in vigore della novella alla legge di contabilità, che ha dato attuazione al corrispondente art. 15 della menzionata legge c.d. rinforzata n. 243, a sua volta attuativa di un espresso richiamo contenuto dell'art. 81 Cost., sesto comma (contenuto della legge di bilancio). La riproposizione, ad opera della legge "rinforzata" e della relativa legge attuativa (l'iniziativa legislativa qui in esame), del descritto vincolo contenutistico per la Sezione I della legge di bilancio presenta, dunque, profili di particolare delicatezza e può comportare il problema delle conseguenze della relativa violazione sotto il profilo della giustiziabilità.

*c.2) La distribuzione temporale degli effetti: la legge di bilancio (Sez. I) come strumento di medio periodo*

Dal punto di vista della distribuzione temporale della manovra attuata con la legge di bilancio per il 2019 ed il 2020 non presenta una dimensione essenzialmente di breve periodo, con una concentrazione di effetti riferita principalmente al primo anno del triennio, come è per lo più accaduto nella precedente legislatura. Infatti, detta legge di bilancio si conferma quale strumento ai fini della manovra di finanza pubblica anche in un'ottica di medio periodo ed è tale da fungere così da strumento per la regolazione della finanza pubblica di carattere programmatico. Ciò accade però in forma disomogenea dal punto di vista quantitativo, data la forte riduzione dell'impatto del terzo anno rispetto ai due precedenti, il che è tanto più evidente nel passaggio dalla contabilità finanziaria a quella economica.

*c.3) La struttura della legge di bilancio dal punto di vista finanziario: il ricorso a strumenti legislativi fuori sessione*

In tema di copertura merita di essere segnalato lo schema della (parziale) compensazione degli oneri netti della legge di bilancio attraverso una fonte normativa "terza" (es. decreto-legge), la quale entra così a far parte del quadro complessivo degli effetti della manovra, in particolare, per il fatto di far confluire le nuove risorse rivenienti nella "fonte terza" in un fondo di spesa utilizzato dalla legge di bilancio. Si tratta di una soluzione dettata da aspetti tecnici legati alla formalizzazione di un meccanismo-ponte tra le due iniziative legislative e che è stata possibile praticare in presenza di un decreto-legge emanato (quindi, tale formalmente da costituire legislazione vigente al momento della presentazione del disegno di legge di bilancio). Ai fini della definizione della manovra (in larghissima parte realizzata nell'ambito della Sezione I), nonostante la riforma della legge di contabilità che esige maggiore trasparenza e razionalità della scelta legislativa, si è venuto così a reinstaurare - per l'aspetto riferito all'attingimento di risorse esterne alla legge di bilancio - il regime cui si era fatto ricorso nelle precedenti legislature.

Ciò ripropone indirettamente la necessità di riflettere sul mantenimento dell'attuale configurazione dell'istituto del provvedimento collegato in quanto avulso dalla sessione di bilancio, nonostante tale configurazione derivi da un'esperienza in cui la manovra risultava disseminata in vari provvedimenti e l'unificazione da ultimo intervenuta nell'unitaria legge di bilancio ha rappresentato, da questo punto di vista, un elemento di razionalizzazione delle modalità di approvazione della manovra di bilancio, confinando la figura del "collegato" alla realizzazione degli obiettivi del programma del Governo, una volta definiti i saldi con la pregressa sessione.

*c.4) La struttura dal punto di vista finanziario: la definizione dei saldi*

I saldi di bilancio risultano espressi senza la nettizzazione - precedente alle recenti novelle della legge di contabilità - delle regolazioni contabili e debitorie.

Sul tema la Corte si è più volte espressa in senso favorevole.

Invero, la legge di contabilità prevede la relativa indicazione nell'ambito del prospetto di raccordo tra bilancio e conto delle pubbliche amministrazioni, in base all'art. 21, comma 12-*quater*, della legge di contabilità, come in effetti avviene.

La Corte ha avuto modo di osservare (con riferimento alle legge di bilancio per il 2021 e il 2022), in tema di limite massimo del ricorso al mercato finanziario, che, risultando - tale obiettivo - fissato al netto delle operazioni effettuate al fine di rimborsare prima della scadenza o di ristrutturare passività preesistenti con ammortamento a carico dello Stato, pur considerandosi la natura gestionale della disposizione, ciò nondimeno sarebbe stato opportuno che la Relazione tecnica avesse offerto un quadro di dettaglio delle previsioni al riguardo (che si riflettono sui Titoli I e III della spesa), essendo al momento resi noti solo gli ammontari complessivi sul lato delle entrate e delle spese.

Quanto poi all'aspetto riferito all'indicazione dei saldi differenziali di contabilità finanziaria in termini di competenza e di cassa, si evidenzia che nella citata audizione la Corte aveva condiviso la doppia indicazione, dovendosi tener conto (soprattutto in prospettiva) anche del potenziamento della cassa di cui alle novelle della legge di contabilità. L'indicazione dei saldi anche di cassa si inserisce dunque anche all'interno di un tema più ampio, riguardante il progressivo maggior peso delle rappresentazioni diverse da quella legata alla mera contabilità finanziaria di competenza, anche ai fini dell'individuazione e della gestione dell'intera gamma dei saldi-obiettivo, la cui rappresentazione nelle diverse contabilità presenta connessioni di carattere sistematico. Si segnala comunque che, anche per la legge di bilancio per il 2022 (come anche per il 2021),

non viene fornita spiegazione del fatto che, mentre il ricorso al mercato di cui all'art. 1, comma 1, è riferito al solo dato di competenza, l'allegato richiamato dal comma medesimo riporta anche il relativo dato di cassa, come prevede la legge di contabilità, a parità di effetto giuridico tra le due indicazioni.

*c.5) La definizione dei saldi in termini sia di competenza che di cassa; in particolare la Nota di variazioni*

La doppia indicazione dei saldi di bilancio in termini sia di competenza che di cassa va condivisa, dovendosi tener conto (soprattutto in prospettiva), anche del potenziamento della cassa di cui alle novelle della legge di contabilità. L'indicazione dei saldi anche di cassa può inserirsi all'interno di un tema più ampio, riguardante il progressivo maggior peso delle rappresentazioni diverse da quella legata alla mera contabilità finanziaria di competenza, anche ai fini dell'individuazione e della gestione dei saldi-obiettivo, la cui rappresentazione, nelle diverse contabilità, presenta connessioni di carattere sistematico.

In tema di effetto complessivo della legge sul saldo netto da finanziare, si osserva poi che la Nota di variazioni delle recenti leggi di bilancio consente di cogliere il rapporto tra previsione di competenza e di cassa di bilancio. Da questo punto di vista, i valori riferiti ai saldi del bilancio finanziario continuano a risultare distanti nel triennio. Ciò determina l'esigenza di un approfondimento delle determinanti del fenomeno, in quanto si dovrebbero registrare gli effetti della c.d. "competenza potenziata", al momento non espliciti, e si dovrebbero produrre gli effetti dalle recenti novelle alla legge di contabilità, quali: ridurre la differenza tra previsioni di competenza e autorizzazioni di cassa; rallentare la creazione di residui; migliorare la comprensione dell'azione pubblica; responsabilizzare la dirigenza.

Per la sessione 2021 non è stato possibile procedere a tali approfondimenti. La Nota di variazioni presentata al termine dell'*iter* riferito alla prima lettura del Senato della Repubblica e poi confermata dalla Camera dei deputati non espone, infatti, i dati riferiti alla cassa della contabilità finanziaria, senza che sia stata data spiegazione di ciò nella relazione illustrativa. Ciò rappresenta un discostamento non solo rispetto alla previsione di cui all'ordinamento contabile, ma anche rispetto ai precedenti: come prima anticipato, infatti, il documento dovrebbe essere idoneo a permettere di cogliere, da un lato, con i dati di competenza, le variazioni di bilancio conseguenti alla Sezione I e agli eventuali emendamenti approvati alla stessa Sezione II e, dall'altro, con i dati di cassa, l'impatto in termini di previsioni di pagamento conseguenti alle variazioni di competenza. È di questo secondo dato che non è possibile al momento avere sinteticamente contezza, in assenza di indicazioni in tal senso.

Se tale mancata indicazione sia poi da ricondurre all'avvenuto allineamento della competenza alla cassa, come non si può escludere che sia nello spirito dell'istituto della c.d. "competenza potenziata", al momento costituisce solo un'ipotesi, in assenza di indicazioni del Governo.

Si segnala altresì che la Nota in questione include anche gli effetti, sempre sul bilancio di cui alla Sezione II, del citato decreto-legge n. 146, con ciò in distonia ancora con l'ordinamento contabile (nonché con i Regolamenti parlamentari). Per il primo verso, infatti, è la stessa legge n. 196 del 2009, all'art. 21, comma 12, a prescrivere la funzione di tale documento, che è quella prima indicata (nel senso di allineare la Sezione II alle variazioni intervenute alla Sezione I e alla medesima Sezione II), laddove l'ampliamento delle indicazioni anche ad altre leggi fa assumere alla Nota stessa, il cui contenuto è tipizzato, la natura di un decreto ministeriale di attuazione di norme primarie, in quanto tale incompatibile con lo strumento legislativo.

*c.6) Le clausole di salvaguardia*

In tema di coperture della legge di bilancio - una volta superato il precedente vincolo di copertura degli oneri correnti della legge di stabilità, non più riproposto dalla novella alla legge di contabilità in quanto sussunto nel vincolo complessivo di coerenza degli esiti della sessione con gli obiettivi programmatici - va ritenuta l'ammissibilità, in base alla novellata legge di contabilità, delle clausole di salvaguardia in riferimento alla medesima legge di bilancio.

Va infatti ricordato che l'intervento normativo di cui alle riforme del 2016 in materia di regime delle coperture delle leggi ordinarie (art. 17 della legge di contabilità), non riguarda formalmente la legge di bilancio: ha già notato la Corte, infatti, che "altra questione è se si intende vietare che con la legge di bilancio si rinvii a future clausole di salvaguardia - da attivare a tempo debito - quote di manovra non realizzate e comunque contabilizzate negli obiettivi programmatici".

Tale interpretazione nasceva dal fatto di tener conto delle profonde differenze tra i due regimi delle leggi ordinarie (da un lato) e della sessione di bilancio (d'altro lato): in questo secondo caso, infatti, non si tratta di prevedere un meccanismo di riallineamento (*ex post*) tra oneri e coperture in caso di scostamento dei relativi andamenti (come per la legge ordinaria), ma della scelta discrezionale (nella sede preventiva della decisione) di non perfezionare nel testo della legge di bilancio (quindi *ex ante*) una parte delle coperture degli interventi (oneri) pur decisi contestualmente per gli anni considerati. Ciò trova conferma anche nel fatto che la disposizione, prevista già nel testo iniziale del disegno di legge, continui a non essere espunta nel corso dell'esame parlamentare nella sede dell'apposito scrutinio preliminare circa la coerenza con l'ordinamento contabile del disegno di legge di bilancio presentato dal Governo (ciò a prescindere dai problemi di tenuta del quadro di finanza pubblica di medio periodo).

Oltretutto, mentre la disciplina in riferimento alle leggi ordinarie è contenuta nell'art. 17 della legge di contabilità (Titolo V), in riferimento alla legge di bilancio la disciplina del relativo contenuto si trova collocata nel Titolo VI. La fattispecie della clausola di salvaguardia relativamente alla legge di bilancio non risulta pertanto, al momento, oggetto di normazione dall'ordinamento contabile, il che rende legittimo farvi ricorso, in assenza di un divieto.

Continuano a non essere disciplinate le clausole di salvaguardia riferite alle leggi di bilancio. A quest'ultimo riguardo merita di essere ricordato che, nonostante la nuova disciplina in materia riguardi il solo caso delle leggi ordinarie, anche nelle recenti leggi di bilancio, si rinvengono clausole di salvaguardia, di contenuto e funzione diversa rispetto alla tipologia normata nel predetto art. 17 della legge di contabilità. Ciò può essere considerato ammissibile nella misura in cui la mancata disciplina della fattispecie non venga interpretata come un divieto.

Come ricorda anche la giurisprudenza costituzionale (cfr. da ultimo la sentenza n. 124 del 2022), non è sufficiente di per sé la presenza, nei dispositivi, di tale clausola per escludere oneri nel corso dell'attuazione di una normativa.

*c.7) La decisione circa il possibile disaccantonamento di risorse: il rapporto tra Governo e Parlamento*

Oltre ai rilevati profili di difformità di molte norme contenute nella legge di bilancio rispetto alle prescrizioni contenute nella stessa legge n. 243 del 2012 (art. 15, comma 2), le recenti leggi di bilancio presentano una clausola di salvaguardia di accantonamento di stanziamenti il cui disaccantonamento va deciso (come per la sessione di bilancio per il 2020), entro il mese di giugno (art. 10, comma 11, legge di contabilità).

Quanto poi alla possibilità - nelle more della decisione sulla conferma o meno dell'accantonamento - di variazioni compensative ai fini dei saldi di finanza pubblica con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze all'interno dello stato di previsione, da comunicare alle Camere, ugualmente emergono perplessità sul piano ordinamentale. Ciò in quanto l'attivazione di tale possibilità comporta variazioni amministrative tra programmi laddove la legge di bilancio, Sezione II, è calibrata sull'unità di voto parlamentare, per singolo stato di previsione, costituita appunto dalla grandezza riferita al programma, in base all'art. 21, comma 2, della legge di contabilità, il che esclude, in via di principio, una generale variabilità amministrativa tra programmi (se non quando autorizzata con legge per singoli casi, come accade per lo più nell'ambito dell'articolato riferito alla Sezione II della legge di bilancio in riferimento ad esigenze gestionali legate all'attuazione di leggi in essere). Tali riserve non possono ritenersi superate dalla previsione della comunicazione al Parlamento dei decreti di variazione, comunque assoggettabili al controllo preventivo della Corte dei conti. Non vale a superare tali perplessità la prospettazione analitica del blocco per programmi, in quanto la norma sposta il limite per le variazioni compensative allo stato di previsione, con ciò consentendo dunque trasferimenti di risorse tra programmi in via amministrativa, anche in riferimento ai fattori legislativi (oltre che agli oneri inderogabili), modificabili dunque in via amministrativa ancorché fissati con norma primaria.

*c.8) La questione dell'indicazione di due saldi di competenza (legge di bilancio 2019)*

Una delle particolarità della legge di bilancio per il 2019 consiste nel fatto che il comma 1 indica due saldi netti da finanziare con cifre distinte in riferimento alla legge di bilancio. Non essendo state fornite dal Governo indicazioni sulle motivazioni di tale scelta, rimane l'incongruità del mancato aggiornamento del saldo principale di riferimento di cui al primo periodo del comma 1 della legge, alla luce delle modifiche intervenute durante la sessione del quadro degli obiettivi. Altra incongruità consiste, oltre che nella presenza di due saldi di riferimento, nella mancata considerazione del fatto che, in caso di andamento negativo della gestione rispetto agli obiettivi, il saldo più contenuto tra i due indicati non è in grado di impedire formalmente il peggioramento della gestione, sicché l'indicazione di un saldo più ridotto appare svolgere solo un valore segnaletico e contraddice peraltro una prassi intesa ad indicare nella Sezione I della legge di bilancio un saldo netto da finanziare-obiettivo che, in quanto costruito come limite massimo, presenti una sorta di margine per far fronte ad eventuali scostamenti tra gestione e quadro programmatico. In assenza di indicazioni desumibili dalla documentazione, l'effetto del doppio regime sta nel fatto che risultano formalmente vincolanti due saldi netti da finanziare di cui quello riferito alla Sezione II riporta cifre inferiori. A parte problemi di coerenza, lo spirito della doppia indicazione sembrerebbe comunque quello di fissare una garanzia in riferimento al saldo più ridotto. Da chiarire però rimane la relativa valenza operativa, in quanto una tale norma non sembra in grado di impedire, per esempio, che - nel corso della gestione e a prescindere da eventuali variabili esogene - si determinino maggiori spese o minori entrate rispetto alle previsioni.

*c.9) Modalità di copertura di tipo compensativo costituita dal minor taglio di risorse nei confronti di alcuni enti territoriali a discapito del maggior taglio di risorse a carico di altri comuni*

La modalità di copertura "compensativa" costituita da un "minor taglio" di risorse finanziarie di provenienza statale a fronte di un "maggior taglio" a carico di altri comuni, non può essere assentita in via di principio, in quanto, nella Relazione tecnica, non viene data dimostrazione della sostenibilità, nella specie, del maggior "taglio" a carico degli altri comuni.



*c.10) In particolare, la proroga di oneri in essere e le tecniche di costruzione del bilancio a legislazione vigente (il caso della proroga dei contratti a tempo determinato)*

Di rilievo è la problematica della mancata copertura di oneri limitati temporalmente e che vengono prorogati da varie disposizioni legislative senza che ne siano colti gli effetti finanziari. Il caso più evidente è la proroga dei contratti a tempo determinato, la cui mancata copertura è giustificata il più delle volte dalla previsione del relativo onere nelle quantificazioni a legislazione vigente relative all'esercizio in riferimento al quale è disposta la proroga. È evidente in tali casi che di fatto il principio seguito nella costruzione del bilancio tendenziale è quello della legislazione invariata, i cui effetti possono discostarsi non di poco rispetto all'analogo bilancio costruito con il più rigido criterio della legislazione vigente, che è però quello imposto dall'ordinamento in vigore, in riferimento alla Sezione II della legge di bilancio. Pur dovendosi tener conto realisticamente delle esigenze di funzionalità che spesso sono a fondamento dell'adozione di fatto in molti casi del principio della legislazione invariata, ciò nondimeno è difficile non rilevare che una più accurata documentazione circa i criteri effettivi di costruzione del singolo programma potrebbe risolvere il problema di trasparenza e di garanzia di una decisione legislativa consapevole delle effettive determinanti in ordine alla costruzione del bilancio.

*c.11) Copertura a debito in assenza di fattori rilevanti*

La modifica della finalità di utilizzo del fondo (per il rifinanziamento delle disponibilità per il pagamento dei debiti commerciali), già finanziato mediante emissione di debito, non può ritenersi in linea con l'ordinamento contabile in quanto impiegato a copertura di oneri di altra natura non rientranti nei cosiddetti "fattori rilevanti".

*c.12) Iscrizione in bilancio di stanziamenti di spesa di sola cassa*

Premesso, sul piano dei principi, che in tanto la cassa non è sottoposta alla copertura finanziaria in quanto tale da trovare corrispondenza nella competenza, cui è correlato tale obbligo, occorre evidenziare che, in assenza di uno stanziamento di competenza, l'iscrizione in bilancio di uno stanziamento di spesa di sola cassa deve trovare compensazione attraverso una riduzione della spesa di bilancio, anche di cassa.

*c.13) Costruzione degli oneri a legislazione vigente*

Nella costruzione, a legislazione vigente, dei Fondi di bilancio (es. Fondo Unico di Giustizia), pur prendendo atto della quasi impossibilità di quantificazione degli oneri effettivi degli anni a venire, si rileva la scarsa trasparenza con cui vengono costruite molte poste di bilancio a legislazione vigente; sicché molte di esse sembrano costruite in base a parametri che lasciano spazi di discrezionalità tali da consentire di farvi ricorso anche per oneri di altro tipo, non strettamente congruenti con le iniziali finalità del Fondo.

*c.14) Inversione del rapporto tra norma di spesa e legge di bilancio*

Il riferimento agli stanziamenti in essere, quale modalità di copertura di spese di personale (nella specie risparmi per finanziare il lavoro straordinario delle Forze di polizia) - il che doterebbe, dunque, *ex se* la norma della copertura finanziaria - configura un caso in cui il rapporto tra norma di spesa e legge di bilancio è tale per cui sono i progressivi aumenti degli stanziamenti a legislazione vigente a fornire di fatto la copertura.

In tal modo, viene a configurarsi un meccanismo che sostanzialmente pone le premesse per futuri incrementi a legislazione vigente, senza adeguata trasparenza, sostanzialmente invertendo la fisiologia del rapporto norma e bilancio che invece, secondo

i principi, impone la chiara previsione di un' apposita copertura a fronte di maggiori o nuovi oneri ove non sostenibili a legislazione vigente.

*c.15) Delega al Ministero a variare stanziamenti di conto capitale per reintegrare quelli ridotti per finalità di copertura*

La facoltà concessa ad un Ministero di rimodulazione di risorse finanziarie ad esso assegnate o da assegnare per la realizzazione di investimenti a fronte di una riduzione di autorizzazioni legislative in essere a copertura di nuovi oneri, introduce la possibilità, per il Ministro, di reintegrare coperture utilizzate per altre finalità, derogando così agli ordinari limiti posti alle variazioni ministeriali della legge di bilancio strutturata, secondo la classificazione funzionale, per programmi, e configurando così un' ampia delega al Ministero di variazione degli stanziamenti in conto capitale - già stabiliti con legge - per reintegrare quelli ridotti per finalità di copertura.

*c.16) Principio di trasparenza e costruzione dei tre saldi bilancio*

La costruzione dei tre saldi bilancio e le differenze che li connotano traggono origine essenzialmente dal diverso impatto delle varie norme sui diversi comparti delle pubbliche amministrazioni. E tuttavia, tale diversa costruzione dovrebbe essere puntualmente illustrata nella Relazione tecnica allo scopo di evidenziare i rapporti che intercorrono tra le diverse stime delle medesime norme sui diversi saldi. In altre parole, nella misura in cui il collegamento avviene tra le stime di cassa incorporate nel bilancio e, da un lato, le corrispondenti autorizzazioni di cassa nonché, dall'altro, le corrispondenti valutazioni in riferimento agli altri saldi, non risultano proposti i relativi coefficienti. In difetto di ciò, con pregiudizio del principio contabile della trasparenza, non sono ripercorribili - e dunque non conoscibili, nelle determinanti di base - le stime sottostanti alle varie cifre proposte, mancando le essenziali informazioni circa le quantificazioni e le valutazioni relative ai vari saldi.

*c.17) Coperture estese a saldi diversi da quello di bilancio*

Emerge la tendenza da parte del Governo intesa ad ampliare la metodologia in tema di quantificazione degli oneri e di copertura finanziaria a saldi diversi da quelli di bilancio. Ciò trova una giustificazione per l'operare dei vincoli in tema di politica di bilancio derivanti dall'ordinamento eurounitario e dal relativo recepimento qual è avvenuto nel nostro ordinamento con le novelle del 2012, riferite sia al testo costituzionale che alla relativa implementazione attraverso la legge n. 243. Si tratta di una tendenza che va vista anche dal punto di vista del rapporto con l'ordinamento contabile nel suo complesso, che appare ancora incentrato sul bilancio dello Stato come elemento di forte peso all'interno degli equilibri di finanza pubblica, anche dal punto di vista dalla contabilità finanziaria in cui esso si esprime. Ne deriva la sussistenza di una sorta di coesistenza tra diversi sistemi contabili con cui risultano posti gli obiettivi e si dà luogo alla relativa gestione, uno dei cui esiti è la tendenziale, minore centralità della contabilità finanziaria riferita al bilancio, pur essendo in corso l'attuazione di alcuni istituti - come la competenza potenziata in riferimento tanto alle spese quanto alle entrate - i cui esiti non sono ancora chiari e che comunque vanno valutati alla luce della significatività dei conti pubblici e della relativa trasparenza. Ne discende una maggiore rilevanza anche degli altri saldi con le relative contabilità, il che può implicare la necessità di riflettere sulla conformazione della stessa decisione legislativa di diritto sostanziale, ossia se essa debba risultare solo in termini di contabilità finanziaria o meno, con possibili riflessi sulle stesse modalità in cui si esplica il controllo. La tematica si incrocia evidentemente con l'altra relativa alla tendenza in atto in sede comunitaria ad estendere alle

pubbliche amministrazioni l'adozione della contabilità economica. Ciò comporta che altri aspetti da verificare riguardano anche la necessità o meno di individuare modalità di assimilazione al bilancio della stessa gestione di tesoreria, i cui aspetti previsionali, gestionali e consuntivi appaiono sempre meno scindibili da quella del bilancio in senso stretto, all'interno di una visione in cui l'operatore-Stato gestisce con diverse contabilità, utilizzando dunque strumenti differenziati. E' perciò evidente la necessità di riflettere anche sui limiti di un'interpretazione costituzionale in cui gli strumenti tradizionali di bilancio riferiti al preventivo e al consuntivo possono essere integrati dall'analisi di altre gestioni, *in primis* quella del fabbisogno, che non presentano la stessa conformazione del bilancio, ma che svolgono un ruolo tendenzialmente più rilevante nella messa a fuoco dello stato periodico del rapporto tra l'operatore-Stato ed i destinatari delle relative prestazioni, come è più evidente per il comparto della spesa in conto capitale.

*c.18) La Nota di aggiornamento: la data di presentazione dei documenti programmatici e del disegno di legge di bilancio e la questione riguardante le modifiche al relativo contenuto*

Sul piano ordinamentale, occorre evidenziare, quanto alla formazione della legge di bilancio 2018, che la Nota di aggiornamento è stata inviata al Parlamento in data 5 ottobre 2018, mentre il termine previsto dalla legge di contabilità è il 27 settembre, proprio per permettere congrui tempi di discussione per il Parlamento in ordine alle risoluzioni approvative della Nota citata. Lo stesso disegno di legge di bilancio risulta recare la data del 31 ottobre, mentre la legge di contabilità prevede il 20 ottobre: ciò comporta l'esigenza di ribadire che "*pro futuro* appare opportuno un rispetto più puntuale da parte del Governo del termine del 20 ottobre, in vista di un ordinato svolgimento della sessione di bilancio nei due rami del Parlamento". Peraltro, come si evince dall'apposita audizione parlamentare del Ministro dell'economia e delle finanze del 10 ottobre u.s., "a seguito della mancata validazione del quadro macroeconomico programmatico" della Nota di aggiornamento da parte dell'Ufficio parlamentare di bilancio, è stata attivata la procedura di cui all'art. 18, comma 3, della legge c.d. "rinforzata" n. 243 del 2012, in base al quale, "qualora [...] l'Ufficio esprima valutazioni significativamente divergenti rispetto a quelle del Governo, su richiesta di almeno un terzo dei componenti di una Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica, quest'ultimo illustra i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni ovvero ritiene di conformarle a quelle dell'Ufficio". È utile ricordare infine che nel corso dello scorso novembre è stata presentata una nuova versione del Documento programmatico di bilancio e che a dicembre, con una lettera alla Commissione europea, è stato rivisto il quadro macroeconomico e di finanza pubblica, rispetto a cui è risultata coerente poi la legge di bilancio approvata dal Parlamento. Sul piano procedurale, un tema su cui richiamare l'attenzione riguarda se tali rivisitazioni del quadro finanziario richiedano o meno una nuova risoluzione approvativa a parte del Parlamento. È lo stesso problema che si pose nel 2017, *mutatis mutandis*, quando il Documento programmatico di bilancio differì rispetto alla Nota di aggiornamento di quell'anno. Al riguardo, va ricordato che è dal 1988 che l'ordinamento contabile prevede una tempistica dei vari passaggi relativi alla definizione della manovra di finanza pubblica tale da differenziare con chiarezza il momento preliminare della definizione del quadro programmatico rispetto a quello successivo della traduzione in norme del quadro previamente approvato con strumenti non legislativi con apposite risoluzioni parlamentari. Tale impianto è rimasto in vigore anche a seguito delle numerose modifiche all'ordinamento, coinvolgendo infatti la fisiologia costituzionale del rapporto tra Governo e Parlamento.

*c.19) Il ricorso a strumenti legislativi fuori sessione*

In tema di copertura merita di essere segnalato lo schema della (parziale) compensazione degli oneri netti della legge di bilancio attraverso una fonte normativa “terza” (es. decreto-legge), la quale entra a far parte del quadro complessivo degli effetti della manovra, in particolare per il fatto di far confluire risorse rivenienti dal decreto-legge in un fondo di spesa utilizzato poi dalla legge di bilancio. Si tratta di una soluzione dettata da aspetti tecnici legati alla formalizzazione di un meccanismo-ponte tra le due iniziative legislative e cui è stato possibile ricorrere in presenza di un decreto-legge emanato prima della presentazione del disegno di legge di bilancio (quindi, tale formalmente da costituire legislazione vigente al momento della presentazione del disegno di legge di bilancio).

*c.20) La definizione dei saldi della legge di bilancio*

I saldi di bilancio risultano condivisibilmente espressi senza la precedente nettizzazione delle regolazioni contabili e debitorie ed in termini sia di competenza che di cassa. Per il secondo aspetto, ossia per quanto concerne l’indicazione in termini di competenza e di cassa, va condivisa la doppia indicazione dei saldi di bilancio, dovendosi tener conto (soprattutto in prospettiva) anche del potenziamento della cassa di cui alle novelle della legge di contabilità. L’indicazione dei saldi anche di cassa si inserisce dunque anche all’interno di un tema più ampio, riguardante il progressivo maggior peso delle rappresentazioni diverse da quella legata alla mera contabilità finanziaria di competenza, anche ai fini della individuazione e della gestione dell’intera gamma di saldi-obiettivo, la cui rappresentazione nelle diverse contabilità presenta connessioni di carattere sistematico.

*c.21) Il limite massimo del ricorso al mercato finanziario*

In tema di limite massimo del ricorso al mercato finanziario, risultando - tale obiettivo - fissato al netto delle operazioni effettuate al fine di rimborsare prima della scadenza o di ristrutturare passività preesistenti con ammortamento a carico dello Stato, pur considerandosi la natura gestionale della disposizione, vale evidenziare l’opportunità di una puntuale rappresentazione nella Relazione tecnica del quadro delle connesse previsioni, che si riflettono sui Titoli I e III della spesa.

**d) La Sezione II della legge di bilancio**

Quanto alla struttura della nuova Sezione II, rivela che risulta modificata la modalità di rappresentazione dei dati contabili nei prospetti deliberativi per unità di voto, al fine di dare evidenza contabile alla manovra complessivamente operata, per effetto delle innovazioni normative della Sezione I e delle facoltà di manovra esercitabili con la Sezione II. In particolare, i prospetti deliberativi della seconda Sezione riportano: le previsioni di entrata e di spesa a legislazione vigente, includendo in essa le rimodulazioni compensative di spese per fattori legislativi e per l’adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (verticali e orizzontali), proposte dalle amministrazioni in sede di formazione del bilancio per finalità di efficientamento della spesa; le proposte di modifica della legislazione vigente (rifinanziamenti, definanze e riprogrammazioni) che non richiedono la previsione di una specifica disposizione normativa da disporre con la Sezione I; gli effetti finanziari imputabili alle innovazioni normative introdotte con la Sezione I del disegno di legge di bilancio, esposti separatamente.

Oltre al dettaglio per azioni (sia pure, per ora, a fini conoscitivi), è possibile disporre, per competenza e cassa in riferimento all’unità elementare, delle rimodulazioni compensative delle spese per fattori legislativi (flessibilità verticale) e per adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (flessibilità orizzontale), (art. 23, comma 3, lettera a), legge

n. 196/2009 ed art. 30, comma 1, legge n. 196 cit.), nonché delle rimodulazioni delle dotazioni finanziarie previste a legislazione vigente in termini sia di rifinanziamenti che di definanze e riprogrammazioni (art. 23, comma 3, lettera b).

Viene altresì fornito un contenuto delle Note integrative di particolare rilievo innovativo in termini di obiettivi per programmi in riferimento al triennio e di mappa di indicatori per ciascun obiettivo e per azione, con una scheda-azione suddivisa in base all'analisi economica e con l'evidenziazione delle spese di personale e relativa attribuzione alla singola azione. Ciò in aggiunta ai consueti riassunti e riepiloghi.

In particolare, la prospettazione dei dati valevoli a livello gestionale (e dunque di controllo), è articolata sulla duplice distinzione di cui all'art. 23, comma 3, della legge di contabilità, in riferimento alle lettere a) e b), così come specificata ad opera delle circolari della Ragioneria generale (n. 17/2018; n. 16/2021) e che si riflette nelle due colonne di cui agli appositi allegati. Da un lato, vengono offerte le previsioni formulate sulla base della legislazione vigente, ivi comprese le rimodulazioni verticali ed orizzontali, anche in funzione del cronoprogramma dei pagamenti (lettera a). Dall'altro, vengono presentate le proposte relative a rifinanziamenti, definanze e riprogrammazioni di spese previste da norme vigenti che non siano compensate, nel senso che, unitamente agli effetti della Sezione I, compongono il complesso della manovra di finanza pubblica (lettera b). Merita approfondimento la colonna degli allegati al bilancio genericamente riferita all'area della rimodulazione della legislazione vigente di cui alla citata lettera a), formalmente comprensiva anche della duplice funzione svolta ai sensi dell'art. 30, comma 2, della legge di contabilità. Come chiarito anche dall'apposita citata circolare n. 17, in essa vanno a confluire una serie di funzioni che trovano fondamento normativo nella citata lettera a). Sono comprese le rimodulazioni dei fattori legislativi di carattere compensativo, anche tra missioni diverse di uno stesso stato di previsione, in senso sia verticale (all'interno di un centro di responsabilità e tra centri di responsabilità), sia orizzontale; quelle compensative orizzontali di competenza e di cassa (anche di natura corrente) per tener conto del cronoprogramma (sono da ritenersi riferite anche agli oneri inderogabili); quelle orizzontali di leggi pluriennali di spesa in conto capitale permanenti e non, sempre per adeguamento al cronoprogramma (in base all'art. 30, comma 1, della legge di contabilità); quelle infine di leggi di spesa in conto capitale permanenti e non permanenti nonché le reiscrizioni negli esercizi futuri per le leggi pluriennali di spesa non permanenti delle somme non impegnate (in base all'art. 30, comma 2, della medesima legge, rispettivamente lettere a) e b) della legge di contabilità). Alle riportate quattro funzioni si aggiunge quella di cui agli adeguamenti ed alle regolazioni meramente quantitative della legislazione vigente, quali trovano fondamento normativo nell'art. 23, comma 3-bis, sempre della legge di contabilità. Si compone così il complesso quadro delle funzioni che vengono espone nella colonna del bilancio riferita all'art. 23, comma 3, lettera a). Va poi ricordato che nelle relazioni presentate dal Governo si dà conto delle possibilità di manovra in tema di conservazione, accertamento e riaccertamento ex artt. 34-bis e 34-ter della legge di contabilità. Viene altresì fornito un contenuto delle note integrative di particolare rilievo innovativo in termini di obiettivi per programmi in riferimento al triennio e di mappa degli indicatori per ciascun obiettivo e per azione, con una scheda-azione suddivisa in base all'analisi economica e con l'evidenziazione delle spese di personale e relativa attribuzione alla singola azione. Risultano fornite la tripartizione per programma prevista dalla legge di contabilità tenendo conto della natura giuridica della spesa, come previsto dall'art. 21, comma 4, della legge di contabilità, nonché quella intesa a tener conto della natura corrente o capitale della spesa.

Va anche evidenziato che la circolare n. 16 del 25 maggio 2021 del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha fatto presente in via metodologica che nelle previsioni a

legislazione vigente è scontata l'applicazione del nuovo meccanismo contabile degli impegni di spesa nonché la redazione del piano finanziario dei pagamenti, allo scopo di potenziare la funzione della cassa: essa afferma infatti che "le previsioni di bilancio per il 2022 dovranno tenere conto, come avvenuto per gli anni precedenti, delle innovazioni previste dal decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93, in materia di riordino della disciplina per la gestione del bilancio e di potenziamento della funzione del bilancio di cassa, come modificato dal decreto legislativo 16 marzo 2018, n. 29. Infatti, l'introduzione del concetto di impegno pluriennale ad esigibilità (cosiddetto IPE) comporta che tutte le Amministrazioni dovranno orientare la programmazione di bilancio valutando attentamente gli effetti dell'introduzione delle regole per l'assunzione dell'IPE sulla fase di formazione delle previsioni per il prossimo triennio sia in termini di competenza, che in termini di cassa. Ovviamente, resta confermata la necessità di effettuare le previsioni di bilancio tenendo conto degli impegni pluriennali già assunti in passato, anche al fine di proporre adeguamenti degli stanziamenti riferiti alla legislazione vigente". È da presumere poi che le previsioni scontino altresì anche i meccanismi sperimentali di revisione dei termini di conservazione dei residui passivi di cui al decreto-legge n. 32 del 2019, i cui termini infatti - come già riportato - sono stati prorogati al 2022 con il decreto-legge n. 77 del 2021, art. 15, comma 5, la cui emanazione è infatti successiva a quella della circolare richiamata.

Quanto all'apparato documentativo ed espositivo della legge di bilancio, non risulta dimostrato il rispetto del divieto - previsto dalla legge di contabilità - circa il non peggioramento della qualità della spesa nell'utilizzo delle varie forme di flessibilità, né vengono forniti - di contro alla precedente sessione - i dati complessivi circa l'utilizzo delle facoltà in capo al Governo di riscrivere i residui passivi eliminati e quelli riaccertati. Ma soprattutto, nonostante i richiami di principio in essere nella documentazione governativa, non risulta allora chiarito dal Governo, sul piano metodologico, in quale misura il nuovo criterio della competenza potenziata, entrato in vigore il 1° gennaio 2019, sia stato assunto tra i criteri di impostazione delle previsioni di bilancio per il 2021 e quali ne siano le conseguenze sul piano delle previsioni.

Tale ultima carenza presenta un rilievo importante, tenuto conto dell'elevato significato del passaggio al sistema della c.d. "competenza potenziata", la cui *ratio* va collocata nell'avvicinamento della competenza alla cassa, il che implica una progressiva autonomizzazione della previsione di bilancio di competenza rispetto al titolo giuridico sottostante, dipendendo, la relativa quantificazione, dal singolo cronoprogramma coerente a sua volta con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

Sebbene si registrino miglioramenti nell'esposizione del raccordo tra stanziamenti di bilancio e leggi sostanziali in essere (e senza considerare la positiva singolarità nel nostro ordinamento di una catalogazione della tipologia di leggi da parte di una legge-quadro come quella di contabilità), non vengono richiamate tutte le normative sottostanti alla previsione di bilancio; sicché non si dispone del dato essenziale circa la composizione dello stanziamento in riferimento al titolo sottostante: ciò sia per il capitolo che per l'azione. Viene in altre parole fornito, nel nomenclatore degli atti, l'elenco dei titoli giuridici sottostanti ai vari capitoli, ma mancano i relativi riferimenti finanziari (che costituisce l'informazione più rilevante), ossia non è fornito il dato della quota di stanziamento corrispondente al singolo titolo giuridico.

Quanto poi al raccordo tra programma, azioni e capitoli - altro elemento essenziale ai fini della comprensione della struttura del bilancio a legislazione vigente - esso è disponibile in forme immediate per le prime due unità, ma non viene fornito con le medesime modalità per quanto concerne la suddivisione delle azioni in capitoli, il che impedisce, per altro verso,

la comprensione immediata della struttura del medesimo bilancio. Mancano altresì informazioni sugli effetti della normativa di cui all'art. 4-*quater* del decreto-legge n. 32 del 2019, prorogata e rivista dal citato decreto-legge n. 176. Si registra altresì la riclassificazione dei capitoli per tener conto della conclusione della sperimentazione circa l'adozione del piano dei conti integrato di cui all'art. 38-*bis* della legge di contabilità.

Da ultimo, permane il problema (risalente) della necessità di arricchire la Relazione tecnica in riferimento alla Sezione II, sì da permettere (in teoria) la ricostruzione in dettaglio delle determinanti della quantificazione degli stanziamenti riferiti alla singola unità elementare (si continua a proporre il solo riferimento alle categorie economiche di bilancio). Problema, questo, che attiene anche alla Sezione I, soprattutto per le proiezioni ultratriennali degli interventi, che costituiscono poi la base della futura legislazione vigente.

Sul piano metodologico va considerata la citata colonna genericamente riferita all'area della rimodulazione della legislazione vigente di cui alla citata lettera a), formalmente comprensiva anche della duplice funzione svolta ai sensi dell'art. 30, comma 1, della legge di contabilità: si tratta della norma che prevede che "le leggi pluriennali di spesa in conto capitale quantificano la spesa complessiva e le quote di competenza attribuite a ciascun anno interessato" e che "le amministrazioni centrali dello Stato possono assumere impegni nei limiti dell'intera somma indicata dalle predette leggi mentre i relativi pagamenti devono essere contenuti nei limiti delle autorizzazioni annuali di bilancio."

Come di consueto, in tale colonna vanno a confluire una serie di funzioni. Fa presente al riguardo la citata circolare, che "in particolare, oltre alla già citata facoltà di rimodulazione per effetto delle modifiche nella gestione dei residui, ferma restando la preclusione dell'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti, si prevede per ciascun Ministero, la possibilità: di rimodulare in via compensativa, anche tra Missioni di spesa diverse, le dotazioni finanziarie di spesa di parte corrente e in conto capitale previste a legislazione vigente, relative ai fattori legislativi, di cui all'articolo 21, comma 5, lettera b) (c.d. rimodulazioni verticali);" nonché "di rimodulare nell'arco del bilancio pluriennale in termini di competenza e cassa le dotazioni finanziarie delle autorizzazioni di spesa in relazione a quanto previsto nel cronoprogramma dei pagamenti, ivi incluse le dotazioni finanziarie relative alle autorizzazioni pluriennali di spesa in conto capitale rimodulate ai sensi dell'articolo 30, comma 2 lettera a) - limitatamente al solo triennio di riferimento del bilancio di previsione per la fattispecie particolare delle autorizzazioni pluriennali di spesa in conto capitale a carattere permanente e fermo restando l'ammontare della spesa complessiva autorizzata dalla legislazione vigente (c.d. rimodulazioni orizzontali)".

Alle riportate funzioni si aggiungono quelle relative all'adeguamento al fabbisogno, con la possibilità di adeguare, per le autorizzazioni di spesa, le dotazioni di competenza di ciascun anno al cronoprogramma dei pagamenti, nel rispetto del limite di spesa di cui alle leggi in vigore, e quella di cui agli adeguamenti ed alle regolazioni meramente quantitative della legislazione vigente, quali trovano fondamento normativo nell'art. 23, comma 3-*bis*, sempre della legge di contabilità (regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge di bilancio dalle leggi vigenti). Comunque, per ulteriori dettagli si fa rinvio alla nota tecnica n. 1 allegata alla ripetuta circolare.

Viene altresì fornito un contenuto delle Note integrative di particolare rilievo innovativo in termini di obiettivi per programmi in riferimento al triennio e di mappa di indicatori per ciascun obiettivo ed azione, con schede recanti gli indicatori per ciascun obiettivo e una scheda-azione suddivisa in base all'analisi economica, con l'evidenziazione delle spese di personale e relativa attribuzione alla singola unità amministrativa, nonché dei riferimenti normativi.

Risultano fornite le ripartizioni intese a tener conto dei titoli (natura corrente o capitale della spesa), insieme a quella per macroaggregati, nonché quelle riferite alle rimodulazioni orizzontali per adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (per missione, programma, autorizzazione e capitolo), di cui ai predetti artt. 23 e 30 della legge di contabilità. Il dettaglio è fornito per i rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni di cui all'art. 23, comma 3, lettera b) della legge di contabilità, prima citato. Vengono altresì prospettate le ripartizioni per tipologia di onere (ossia, adeguamento al fabbisogno, fattori legislativi, oneri inderogabili) per missione, programma e titolo, nonché le reiscrizioni delle somme non impegnate, ai sensi dell'art. 30, comma 2, lettera b), della medesima legge di contabilità, prima menzionato.

*d.1) La funzione svolta: la natura della legge di bilancio*

Il Governo ha ribadito, nella citata circolare n. 17, che le modifiche alla legge di contabilità hanno conferito "natura sostanziale alla legge di bilancio (ai sensi del nuovo articolo 81 della Costituzione)".

Alla luce delle nuove previsioni da parte della legge di contabilità, si può osservare in linea generale che - in sintesi - si è in presenza della consueta funzione (pur se ampliata nella portata) di adeguamento delle previsioni a legislazione vigente ai nuovi obiettivi, anche per quanto concerne l'area già menzionata dei c.d. "fattori legislativi", in coerenza dunque con l'assetto previgente rispetto alla novella (flessibilità verticale all'interno dell'esercizio).

In definitiva, troverebbe conferma - sul piano sistematico - che l'assetto materiale su cui si sta risistemando l'ordinamento ai fini della sussunzione o meno da parte della legge di bilancio di una natura sostanziale (ad esclusione naturalmente della Sezione I), non sembra rappresentare una evoluzione decisa in tal senso (a titolo meramente esemplificativo, ciò sarebbe avvenuto se la determinazione contabile avesse potuto fungere da limite per tutte le classificazioni di spesa).

Nel riprendere le considerazioni già espresse in dettaglio in varie sedi circa la natura effettivamente sostanziale o meno della Sezione II alla luce delle nuove previsioni da parte della legge di contabilità, si ricorda che il Governo ha nel passato ribadito, nelle circolari preparatorie alla previsione di bilancio del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, che le modifiche alla legge di contabilità hanno conferito "natura sostanziale alla legge di bilancio (ai sensi del nuovo articolo 81 della Costituzione)".

La Corte ha già osservato al riguardo, in linea generale, che, a proposito della Sezione II della legge di bilancio, si è in presenza piuttosto della consueta funzione (pur se ampliata nella portata) di adeguamento delle previsioni a legislazione vigente ai nuovi obiettivi, anche per quanto concerne l'area dei c.d. "fattori legislativi", in coerenza dunque con l'assetto previgente rispetto alla novella, ossia con il testo originario della legge n. 196 del 2009.

Il bilancio tendenziale precedente alla novella costituzionale del 2012 (ancora vigente, dunque, il precedente terzo comma dell'art. 81 Cost.) già conteneva, infatti, in base al testo iniziale della legge di contabilità n. 196 del 2009, la funzione di rimodulazione dei richiamati "fattori legislativi", con apposita evidenziazione, ed attualmente conserva un'autonoma prospettazione anche dopo le varie novelle (Sezione II). Quest'ultima costituisce dunque il "consolidato" rispetto a cui valutare l'impatto della legislazione sostanziale, consistente nella Sezione I della legge di bilancio (oltre che nelle altre leggi ordinarie vigenti).

Come già rilevato in precedenti occasioni, si osserva, dunque, sul piano sistematico, che l'assetto materiale su cui si sta ristrutturando l'ordinamento ai fini della sussunzione o meno da parte della legge di bilancio di una natura sostanziale (ad esclusione naturalmente della Sezione I) non sembra dunque rappresentare un'evoluzione decisa in tal senso (a titolo



meramente esemplificativo, ciò sarebbe avvenuto se la determinazione contabile avesse potuto fungere da limite per tutte le classificazioni di spesa, come infatti non è avvenuto).

Va riconosciuto comunque che, in linea generale, l'area della flessibilità di bilancio in fase di formazione si è comunque dilatata in base alla nuova legge di contabilità, per esempio in riferimento a quella orizzontale, connessa alla revisione delle stime sia di competenza che di cassa, in questo secondo caso anche in collegamento con il potenziamento della medesima cassa di cui alle varie novelle ordinamentali, a partire da quella del 2016, ed anche per le spese correnti.

#### *d.2) L'area della flessibilità di bilancio in fase di formazione*

Le potenzialità in termini di flessibilità di bilancio a disposizione delle amministrazioni dello Stato in fase di formazione del bilancio sono costituite, oltre dalla (ampliata) flessibilità verticale (nell'esercizio) con vincolo compensativo, anche dalla flessibilità orizzontale (ugualmente con vincolo compensativo), tra esercizi diversi riguardando sia la competenza in via autonoma sia la competenza e la cassa per tener conto del piano finanziario dei pagamenti. A ciò si aggiungano le diverse potenzialità operative in termini di rimodulazioni non compensative dei fattori legislativi per la spesa sia corrente che in conto capitale nonché di rimodulazioni orizzontali delle leggi pluriennali di spesa in conto capitale anche permanenti sempre per tener conto del piano finanziario dei pagamenti (senza carattere compensativo). Inoltre, sono da ricordare le numerose possibilità di reiscrizione di somme non impegnate di leggi pluriennali in conto capitale per esigenze di cassa e senza il vincolo della compensatività, di reiscrizione in competenza di stanziamenti in conto capitale non impegnati, di reiscrizione dei residui perenti nonché di reiscrizione dei residui in conto capitale afferenti all'esercizio scaduto ed infine di reiscrizione in appositi fondi dei residui perenti eliminati; di tutto ciò la rappresentazione di bilancio non offre un quadro analitico.

Dal quadro descritto, uno dei motivi profondi che hanno ispirato le novelle del 2016 alla legge di contabilità: oltre alla novità della flessibilità orizzontale, in questo senso si può richiamare ad esempio, in tema di flessibilità "verticale", l'ampliamento di tale possibilità all'intero singolo stato di previsione, mentre il sistema previgente ne limitava l'ambito all'interno del programma ovvero tra programmi di ciascuna missione. La flessibilità orizzontale, diversamente da quella verticale, non soggiace al vincolo della compensazione per esercizio, ma solo a quella tra esercizi (la Relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio riporta l'interpretazione del riferimento "ad esercizi diversi").

#### *d.3) Relazione tecnica della legge di bilancio*

La legge di contabilità aggiornata impone di esporre nella Relazione tecnica i criteri "essenziali" utilizzati per la formulazione (art. 21, comma 12-bis), delle previsioni di entrata e di spesa contenute nella Sezione II, criteri interpretati nel senso di prospettare il profilo dell'analisi economica (per le spese, tenendo conto della tripartizione di cui all'art. 21, comma 5).

Come già messo in luce nelle Considerazioni generali circa i profili problematici - sul piano metodologico - della nuova Sezione II, va ricordato ancora una volta che uno dei punti su cui da tempo si era insistito nel dibattito è costituito dal grado di dettaglio e di esaustività della relazione tecnica concernente la legislazione vigente. In materia era atteso uno sforzo illustrativo particolare, al fine di rendere verificabile la sostenibilità del quadro tendenziale presentato (anche per quanto concerne, per esempio, la quota della futura legislazione onerosa eventualmente in esso incorporata, nonché la stessa affidabilità delle clausole di

salvaguardia in essere nella legislazione ordinaria) e al contempo renderne ricostruibili almeno le linee generali.

Si tratta di un ambito in ordine al quale la Corte ha da anni richiesto un robusto ampliamento documentativo (da ultimo nelle audizioni parlamentari in materia), sì da rendere disponibili maggiori dettagli sui criteri di costruzione dei “tendenziali”, tenendo conto dell’esigenza di garantire l’attendibilità non solo del quadro di finanza pubblica, ma anche - in molti casi - delle stesse coperture del processo legislativo ordinario, quando ad esempio riferite agli ordinari stanziamenti. Come più volte osservato, infatti, una Relazione tecnica particolareggiata sulla componente a legislazione vigente del bilancio potrebbe consentire di meglio comprendere: 1) i criteri seguiti nella costruzione della previsione (con la connessa possibilità di verificarne l’affidabilità); 2) quanta parte della futura legislazione onerosa vi sia eventualmente incorporata; 3) di conseguenza, la sussistenza o meno di effettivi spazi di copertura nei casi in cui si utilizzino a tale scopo i “tendenziali”; 4) la sostenibilità tanto delle clausole di salvaguardia che insistano su programmi di spesa quanto delle stesse clausole di invarianza.

Va comunque tenuto presente che la legge di contabilità aggiornata prevede l’esposizione nella Relazione tecnica solo dei criteri “essenziali” utilizzati per la formulazione (art. 21, comma 12-bis) delle previsioni di entrata e di spesa contenute nella Sezione II, criteri interpretati nel senso di prospettare il profilo dell’analisi economica. A fronte di questa analisi abbastanza generica si registra però, come prima riportato, un sostanziale arricchimento delle Note integrative, sicché è possibile ricostruire per programma il dettaglio degli obiettivi e delle azioni correlate, con i relativi stanziamenti riferiti a quest’ultimo livello, pur nella descritta carenza del raccordo con i riferimenti normativi.

Essendo stata riproposta la struttura degli anni precedenti, ancora una volta occorre dunque esprimere l’auspicio che negli anni a venire si possano ulteriormente affinare le tecniche di esposizione di un tale quadro analitico, mettendo in luce, a livello di unità elementare, il riferimento al dato normativo presupposto: ciò anche ai fini del controllo, come prima ricordato. Probabilmente, lo sforzo da compiere da parte del Governo - giova ripetere quanto già la Corte ha sostenuto in varie occasioni - dovrà consistere nel riferire esaustivamente all’unità di dettaglio l’insieme delle fonti normative sottostanti.

#### *d.4) Problematiche relative all’esposizione della Sezione II*

Quanto all’esposizione alla Sezione II della legge di bilancio 2018, pur in presenza di un apparato documentativo ed espositivo di dimensioni notevolmente accresciute rispetto al passato (anche in connessione con le numerose novelle alla legge di contabilità da ultimo intervenute nel 2018), sussistono alcuni problemi metodologici, in gran parte dovuti a carenze di informazione che rendono il quadro della documentazione non del tutto esaustivo. Quanto ai dati esposti, non risulta dimostrato il rispetto del divieto - previsto dalla legge di contabilità - circa il non peggioramento della qualità della spesa nell’utilizzo delle varie forme di flessibilità, né vengono forniti dettagli circa l’utilizzo delle facoltà in capo al Governo di riscrivere i residui passivi eliminati e quelli riaccertati. Ancorché richiamato nella documentazione governativa a livello di principio, non risulta chiaro poi se ed in quale misura il nuovo principio della competenza potenziata, entrato in vigore il 1° gennaio u.s., abbia o meno costituito uno dei criteri di impostazione delle previsioni di bilancio per il 2019 e per il 2020. Ancorché risulti migliorato il quadro del raccordo tra stanziamenti di bilancio e leggi sostanziali in essere, non sembra poi che vengano richiamate tutte le normative sottostanti alla singola unità elementare, anche in quanto il nomenclatore dei capitoli continua a registrare ritardi nell’aggiornamento. Da ultimo, sembra permanere

il problema (risalente) dell'arricchimento della Relazione tecnica in riferimento alla Sezione II, tale da permettere in teoria di ricostruire in dettaglio le determinanti della quantificazione degli stanziamenti riferiti alla singola unità elementare e che invece continua a riferirsi alle categorie economiche di bilancio.

Come prima sintetizzato, anche in base a quanto confermato dai documenti del Governo, le previsioni di bilancio per il 2022 tengono conto di numerosi fattori, molti dei quali innovativi. Il riferimento è alle modifiche intervenute nel 2018 in tema di struttura del bilancio e quindi in particolare all'applicazione del nuovo meccanismo di registrazione contabile degli impegni di spesa e alla redazione del piano finanziario dei pagamenti in fase di previsione, volti a potenziare la fase di cassa del bilancio, nonché alla revisione dei termini di conservazione dei residui passivi disposti con il decreto-legge n. 32 del 2019. Inoltre, le previsioni a legislazione vigente scontano il completamento del percorso di soppressione delle gestioni a contabilità speciali e la riformulazione dei principi contabili generali effettuata tramite il decreto correttivo n. 116 del 2018.

Alla luce di tali significative innovazioni al quadro ordinamentale della contabilità di Stato, sarebbe stato da attendersi – come rilevato anche nelle precedenti Relazioni trimestrali dedicate, tra l'altro, alla sessione di bilancio - un'illustrazione della misura in cui abbiano impattato nella costruzione degli stanziamenti almeno le principali novità istituzionali.

Oltre alle carenze, già rilevate, ai fini della ricostruzione del passaggio alla "competenza potenziata", lo stesso si può rilevare per la revisione dei termini di conservazione dei residui passivi di cui al citato decreto-legge n. 32 del 2019, il cui effetto sulle previsioni non è enucleabile in base ai dati messi a disposizione, ma va a comporre la previsione nel suo complesso. Una conseguenza nel senso dell'incremento della previsione (almeno) di competenza degli stanziamenti dovrebbe poi conseguire dalla progressiva soppressione delle gestioni a contabilità speciale, con un impatto che dovrebbe consistere nel riafflusso in bilancio di mezzi di tesoreria, con effetti espansivi, dunque, sulla previsione di competenza: anche in questo caso mancano però dati quantitativi.

Si rammenta che è la stessa circolare annuale del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato sui criteri per le previsioni di bilancio per il triennio successivo ad indicare la verificabilità come tra i principi da rispettare nel senso che si deve poter ricostruire attraverso l'esame delle informazioni disponibili, anche a livello documentale, il procedimento di valutazione che ha condotto alla formulazione delle previsioni.

Lo stesso quadro carente si può rilevare per la conferma della novità, nella prospettazione dei dati di cui al disegno di legge di bilancio 2022, rappresentata dall'evidenziazione, per le azioni ed i capitoli, della quota "disponibile". Sulla tecnica di quantificazione di tale quota non vengono fornite indicazioni né in dettaglio né sul piano definitorio, in riferimento – ad esempio – alla predetta tripartizione della spesa in base all'art. 21, comma 5, della legge di contabilità (oneri inderogabili, fattori legislativi, adeguamento al fabbisogno). Probabilmente trattasi di un'indicazione volta ad individuare la quota aggredibile in sede di emendabilità parlamentare, ma ciò non vale a superare l'esigenza di un chiarimento, almeno a livello definitorio. Si ricordano inoltre le già segnalate carenze informative in tema di coefficienti nel passaggio tra le varie contabilità.

Va aggiunto poi che, nell'ambito delle stesse rimodulazioni, continua a non essere ricostruibile l'autonoma componente legata alla spesa permanente, la disciplina del cui istituto è rimasta, invece, nella sua autonomia all'interno della novellata legge di contabilità (art. 30, comma 6, che rinvia alle rimodulazioni di cui al citato art. 23, comma 3, lettera b)).

Occorre poi rilevare, per le varie componenti della flessibilità come prima sintetizzate, che continua a non risultare dimostrato il rispetto del divieto di finanziare la maggiore spesa

corrente con la minore spesa in conto capitale previsto dalla legge di contabilità, da riferirsi presumibilmente alla sola flessibilità verticale (quella orizzontale dovrebbe essere in generale vincolata all'ammontare delle risorse di cui alla singola legge, senza "travasi" tra leggi).

Come riportato, risultano forniti dettagli a proposito delle entrate c.d. "stabilizzate" ai sensi del richiamato art. 23, comma 1-bis, della legge di contabilità, mentre non viene fornita evidenza complessiva, nelle varie relazioni, degli effetti dell'utilizzo degli strumenti di cui agli artt. 34-bis, commi 3 e 4, nonché 34-ter, comma 5 (quest'ultimo consistente nelle reiscrizioni di somme non impegnate e dei residui passivi perenti eliminati nonché di quelli riaccertati), tra l'altro utilizzati a copertura di leggi ordinarie.

Permane il problema della mancata evidenziazione dello sviluppo degli interventi al di là del triennio di volta in volta considerato, come ha più volte evidenziato il Servizio bilancio dello Stato della Camera dei deputati, il che si riflette inevitabilmente sulla composizione del quadro tendenziale degli anni successivi.

Da un punto di vista generale va comunque notato che la suddivisione delle spese, prima richiamata, per tipologie di leggi riveste un apprezzabile interesse che si colloca al di là del dato contabile, in quanto essa rappresenta un raggruppamento di fattispecie legislative dal punto di vista finanziario che solo in parte (ad es. per la fattispecie regolata dall'art. 30 della legge di contabilità, ossia per le leggi pluriennali di spesa in conto capitale) trova una disciplina nell'ordinamento. Rimane fermo infatti che, al di fuori di tale catalogazione, non si rinviene altra forma di codificazione delle tipologie delle forme legislative, che si sostanzia dunque nell'elenco di cui al menzionato art. 21, comma 5, della legge di contabilità, sia pur solo per gli aspetti finanziari nel rapporto con il bilancio dello Stato.

#### *d.5) Il raccordo tra previsione di bilancio e leggi sostanziali*

La Corte in varie sedi ha fatto presente che sul citato più stretto legame tra decisione parlamentare sull'allocazione delle risorse e risultati dell'azione amministrativa - in estrema sintesi - si può esprimere un giudizio positivo in linea teorica, nel presupposto che l'apparato documentativo offerto dal Governo dovrebbe consentire il costante raccordo tra la previsione di bilancio e l'autorizzazione legislativa sottostante alla previsione stessa. Ciò per una serie di motivazioni la più rilevante delle quali consiste nel rispetto sostanziale del principio della sovranità popolare di cui all'art. 1 Cost., per il fatto che ciò che è deliberato con legge non può essere modificato in sede amministrativa. L'esigenza nasce anche dal fatto che, di conseguenza, è la stessa legge di contabilità a richiama costantemente il raccordo tra poste contabili e titolo giuridico sottostante, nonché, più in generale, è la stessa ratio dell'art. 81, Cost. terzo comma, ad individuare nella legge lo strumento per la decisione degli oneri e delle coperture.

La necessità di una completa evidenziazione di tale raccordo in tutte le prospettazioni di bilancio è stata ribadita dalla Corte anche nei vari pareri espressi annualmente sulla sperimentazione riguardante l'adozione dell'azione quale unità elementare di bilancio, tenuto conto del collegamento con il principio più generale di sovranità, prima richiamato.

Si tratta di una materia in evoluzione, avuto riguardo alle modalità in cui tali principi ed esigenze si declinano nell'evoluzione della struttura della legge di bilancio. Per quanto riguarda la sessione 2021, ferma rimanendo la necessità della piena esaustività del nomenclatore degli atti (particolarmente rilevante anche in presenza di norme primarie che modificano stanziamenti tra piani gestionali all'interno di singoli capitoli), il raccordo tra norma e posta contabile viene presentato, a livello analitico ed in modo non sistematico e

del tutto carente, essenzialmente in riferimento all'azione, nella relativa scheda facente parte delle Note integrative, avuto riguardo ai criteri di formulazione delle previsioni.

Se per un verso ciò consente comunque una ricostruzione anche per missione e per programma tenendo conto del criterio della classificazione economica, per altro verso non si dispone però dell'elenco completo delle fonti normative finanziariamente rilevanti che costituiscono la legislazione vigente alla base delle previsioni, almeno in riferimento alla scheda-azione, come prevede l'art. 21, comma 11, lettera a), della legge di contabilità (indicazione dei riferimenti legislativi). Merita di essere ricordato poi che lo stesso art. 34, comma 2, della medesima legge continua a prevedere la competenza giuridica riferita al nuovo criterio della esigibilità debba essere costruita "nel rispetto delle leggi vigenti", quale non è possibile sempre verificare a livello analitico attesa la carenza della documentazione presentata.

Più in generale, in merito al raccordo con le unità di bilancio, continua a non disporsi, dunque, della composizione di ciascuna di queste ultime in riferimento al singolo dato normativo: ciò vale sia per il capitolo che per l'azione. Ciò rappresenterebbe il dato più rilevante ai fini della comprensibilità delle motivazioni sottostanti ad ogni singola previsione.

Appare difficile dunque ricostruire non solo l'effetto dell'entrata in vigore del nuovo sistema della competenza potenziata, come prima messo in luce, ma, più in generale, la misura in cui la previsione analitica delle poste contabili sia da raccordare alle leggi vigenti e come, pertanto, il complesso normativo "a monte" sia stato tradotto in uno stanziamento, con le valutazioni che ciò implica di esercizio in esercizio.

In definitiva, come ha più volte messo in luce la Corte, circa l'argomento del raccordo titolo-previsione di bilancio, pur risultando - l'ammontare delle informazioni fornite - comunque rilevante, l'esigenza di base che va tenuta sempre presente è quella riferita alla completezza dei riferimenti alle leggi in essere. Per quanto concerne la sessione 2021, le indicazioni fornite appaiono spesso troppo scarse, a fronte del notevole ammontare di leggi in vigore con rilevanza finanziaria, e comunque senza un chiaro raccordo tra dato contabile e relative componenti normative. Lo schema riproposto per la sessione 2021 non appare discostarsi, dunque, da quello seguito nelle sessioni precedenti in riferimento a quest'ultimo dato essenziale.

**REPERTORIO DELLE PRONUNCE DELLA CORTE COSTITUZIONALE CITATE DALLA CORTE DEI CONTI NELLE RELAZIONI QUADRIMESTRALI 2012–2022 SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI DELLE LEGGI DI SPESA DELLO STATO**

**Indice delle voci:**

Legge rinforzata n. 243 del 2012

*Preclusione ad introdurre deleghe di contenuto alla fonte legislativa ordinaria; Preclusione ad introdurre meccanismi collaborativi nel procedimento legislativo; Modalità attraverso le quali gli enti territoriali concorrono alla riduzione del debito pubblico; Il regolamento attuativo della legge n. 243/2012 è limitato a contenuti meramente tecnici; Intese volte a disciplinare operazioni di indebitamento ed investimento in ambito regionale;*

Legge di bilancio

*La centralità dell'iter di approvazione del disegno di legge di bilancio; Trasparenza e comprensibilità della redazione del bilancio a garanzia della rappresentatività democratica e il pericolo dell'abuso della "tecnicità contabile";*

Il rendiconto e il giudizio di parificazione

*Rendiconto e giudizio di parificazione del rendiconto; Il rendiconto: le plurime funzioni cui esso attende; Rapporto tra giudizio di parificazione e giudizio di legittimità costituzionale; Rapporto tra giudizio di parificazione e giudizio di legittimità costituzionale;*

Principio dell'equilibrio di bilancio

*Governo nazionale custode e responsabile del rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici; Crisi finanziaria; Contributo alla finanza pubblica posto a carico delle Regioni deve presentare il carattere della temporaneità; Disciplina del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e rispetto dei principi di equilibrio del bilancio, di sana gestione finanziaria e di responsabilità del mandato elettivo; Equilibrio di bilancio e blocco degli automatismi retributivi e degli incrementi stipendiali; Equilibri di bilancio e spesa pensionistica: contributo di solidarietà;*

Principio di copertura finanziaria delle leggi di spesa

*Copertura e decretazione d'urgenza; Copertura con rinvio a disponibilità di bilancio; Fondi di riserva spese impreviste; Fondo di riserva; Legge di spesa regionale relativa ad ambito materiale di competenza esclusiva statale; Relazione tecnica; Clausola di salvaguardia; Copertura, unità di bilancio e vincoli di destinazione; Economie (utilizzo a fini di copertura); Avanzo di amministrazione; Disavanzo sanitario; La copertura di nuovi o maggiori oneri con ricorso a Fondi obbligatori di spesa; Mezzi di copertura: maggiori entrate; Spese connesse a riorganizzazione amministrativa; Criterio dell'invarianza degli oneri; Trasferimento di oneri finanziari da un ente territoriale ad un altro; Riorganizzazione di funzioni statali conferite a Regioni ed Enti locali; Riduzione di tributi statali attribuiti alle Regioni; Alterazione tra bisogni regionali e mezzi finanziari trasferiti dallo Stato; Copertura di oneri regionali con fondi statali a destinazione vincolata; Copertura con delega alla Ragioneria regionale; Copertura con utilizzo di risorse ipotetiche; Obbligo di copertura e tutela dei diritti incompressibili della persona; Equilibrio del bilancio e temperamento dei valori costituzionali: efficacia ex nunc della sentenza di accoglimento; Obbligo di copertura, clausola di invarianza finanziaria e relazione tecnica; Obbligo di copertura e riduzioni di spesa con rimozione retroattiva di norme medio tempore già entrate in vigore; Leggi regionali ed obbligo di copertura; Art. 81 Cost: la sua forza espansiva a presidio degli equilibri di finanza pubblica; Art. 81 Cost. e norme interposte; Obbligo di copertura di oneri incompressibili quantificati in relazione ad un solo esercizio; Obbligo di copertura e diritto intertemporale delle norme interposte concernenti la*

*copertura: il caso della copertura delle spese continuative e ricorrenti; Obbligo di copertura e relazione tecnica; Obbligo di copertura e tecnica dell'assorbimento della questione concernente l'art. 81. Cost. nel giudizio di legittimità costituzionale; L'obbligo di copertura: divieto di ripagare debito (gli oneri di restituzione della quota annuale del FAL) con lo stesso debito (l'anticipazione di liquidità); Art. 81, terzo comma, Cost.: tendenziale contestualità tra previsione dell'onere e sua copertura; Legittimazione della Regione ad impugnare disposizioni dello Stato, evocando, "per ridondanza", l'art. 81 Cost.; Utilizzo sviato di mezzi di copertura, con dequalificazione della spesa, e difetto di copertura di nuovi oneri per interessi; Copertura di spese regionali obbligatorie e ripetitive; Nuovi oneri derivanti da legge dello Stato posti a carico della Regione: interferenza con il principio dell'equilibrio di bilancio regionale; Nuovi oneri derivanti da legge dello Stato posti a carico della Regione: interferenza con il principio dell'equilibrio di bilancio regionale; Il canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost. «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte»; Le disposizioni direttamente attuative del precetto costituzionale: l'art. 19 l. n. 196/2009 e l'art. 38, comma 1, d.lgs. n. 118/2011; Onere di copertura: si applica anche alle Autonomie speciali Oneri pluriennali; Le esclusive modalità di copertura degli oneri recati dalla legislazione statale e regionale; Copertura di spese obbligatorie aventi natura permanente: il caso del trattamento economico del personale del Corpo forestale della Regione Siciliana; Utilizzo di risorse già stanziato in bilancio a copertura di nuovi o maggiori oneri obbligatori e ricorrenti: preclusione in via di principio; Utilizzo a copertura di mezzi di copertura "interni"; Illegittima iscrizione, nel bilancio preventivo, di disavanzi convenzionalmente predeterminati e gravemente sottostimati; Violazione indiretta (o per ridondanza) degli artt. 81 e 97 Cost.*

## **Principi di contabilità pubblica**

### **Coordinamento della finanza pubblica**

*Coordinamento finanziario: ambito di applicazione; Il carattere autoapplicativo dei principi di coordinamento della finanza pubblica; Decretazione di urgenza intesa ad introdurre misure coordinamento finanziario; Legislazione statale e misure eccezionali per il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali vasti; Rapporto tra Stato e Regioni afferenti le reciproche relazioni finanziarie; L'esercizio del potere sostitutivo dello Stato; Assetto organizzativo dell'autonomia comunale italiana; Riduzione delle risorse disponibili per gli enti territoriali e tutela dell'autonomia finanziaria; Il contenimento dei disavanzi sanitari; Estensione, con norma regionale, dei soggetti beneficiari di assistenza sanitaria gratuita; Coordinamento finanziario: spesa per prestazioni di specialistica ambulatoriale; Coordinamento finanziario: le spese del personale; Coordinamento finanziario: il principio della leale collaborazione; Vincolo di destinazione di eventuali risparmi nella gestione del Servizio sanitario nazionale a finalità sanitarie; I vincoli in materia di contenimento della spesa pubblica sanitaria; Disposizioni di coordinamento della finanza pubblica: si applicano agli enti ad autonomia differenziata; Coordinamento finanziario: norme sul trattamento economico del personale; In tema di costituzione o partecipazioni societarie; In tema di partecipazioni polvere: motivazione rafforzata; La tutela della salute e garanzia della continuità nella erogazione delle risorse finanziarie; Grave crisi finanziaria causata dalla pandemia: riflessi sul riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni; Prevalenza del coordinamento della finanza pubblica sulle norme di armonizzazione.*

### **Armonizzazione dei bilanci pubblici**

*Ordinamento contabile regionale; Necessarietà dell'approvazione del rendiconto e principio di annualità; Modalità di esposizione della legge di approvazione del rendiconto regionale; Calcolo del risultato di amministrazione (art. 42 del d.lgs. n. 118/2011); Istituto dei mutui autorizzati e non contratti; Esposizione del risultato di amministrazione e legge regionale di approvazione del rendiconto; Utilizzo dell'avanzo di amministrazione "libero"; Utilizzo del "fondo vincolato"; Utilizzo*

*di un fondo vincolato proveniente dalle economie precedentemente realizzate; Utilizzo di anticipazioni di liquidità come componente attiva del risultato di amministrazione; Anticipazione di cassa; Copertura finanziaria di disavanzo di bilancio oltre l'ordinario ciclo annuale di bilancio; Adozione, per via legislativa, di meccanismo manipolativi dei disavanzi degli enti; Norma regionale che procrastina la disciplina statale sui principi contabili; Norma regionale che procrastina il termine per l'approvazione del rendiconto; L'impiego tipizzato dell'avanzo "libero"; L'art. 42, comma 12, d.lgs. n. 118/2011: norma interposta, espressione dell'esigenza di armonizzare i bilanci pubblici quanto allo specifico profilo della disciplina del disavanzo di amministrazione e della uniformità dei tempi del suo ripiano; Armonizzazione, recupero del disavanzo e fattore tempo.*

### **Equilibrio del bilancio e garanzia dei diritti di prestazione**

#### **Emergenza finanziaria e principio dell'affidamento**

##### **Controllo della Corte dei conti**

*Legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto regionale in relazione a parametri competenziali con ridondanza su quelli finanziari; Legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto regionale in relazione a parametri finanziari; Legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di controllo sui bilanci e sugli equilibri finanziari degli enti; Equilibrio di bilancio e rispetto degli obblighi comunitari; Controllo di legalità – regolarità; Corte dei conti e giudizio di parificazione; Relazioni della Corte dei conti sulla copertura finanziaria delle leggi regionali; Potere interdittivo delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti; Finanza pubblica ed effetti sentenze Corte costituzionale.*

\*\*\*

##### **Legge rinforzata n. 243 del 2012**

*Preclusione ad introdurre deleghe di contenuto alla fonte legislativa ordinaria*

- la legge n. 164 del 2016, modificativa della legge n. 243 del 2012, è una legge rinforzata, alla stessa stregua della precedente legge n. 243 del 2012 approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, secondo quanto previsto dall'art. 81, sesto comma, Cost., come modificato dall'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 2012, in ossequio ai vincoli procedurali contenuti nell'art. 81, sesto comma, Cost, i quali trovano fondamento anche a livello sovranazionale nell'art. 3, paragrafo 2, del Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria, firmato il 2 marzo 2012 e ratificato in Italia con la legge n. 114/2012 (cosiddetto *Fiscal Compact*) (sentenza n. 235 del 2017; n. 88 del 2014) IIIQ17;
- contravviene al dettato costituzionale (art. 81, sesto comma, Cost.) la previsione di una legge rinforzata (art. 3, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016) che ometta di individuare essa stessa alcuna modalità attraverso cui lo Stato concorre al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, limitandosi a demandare a una futura legge ordinaria ciò che essa stessa avrebbe dovuto disciplinare, degradando così la fonte normativa della disciplina dal rango della legge rinforzata a quello della legge ordinaria, con conseguente elusione della riserva di legge rinforzata (sentenza n. 235 del 2017; n. 88 del 2014) IIIQ17;



*Preclusione ad introdurre meccanismi collaborativi nel procedimento legislativo*

- l'esigenza di un coinvolgimento degli enti territoriali nella scelta relativa alle modalità del concorso degli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico, se impone allo Stato di improntare la sua attività di coordinamento della finanza pubblica allargata a «canoni di ragionevolezza e di imparzialità nei confronti dei soggetti chiamati a concorrere alla dimensione complessiva della manovra», non conduce tuttavia a ritenere illegittima la mancata previsione di un coinvolgimento delle Regioni nell'approvazione della legge ordinaria destinata a regolare le modalità del concorso degli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico, dato che il principio di leale collaborazione non trova un fondamento costituzionale all'applicazione dei meccanismi collaborativi nel procedimento legislativo (sentenza n. 237 del 2017) IQ17;

*Modalità attraverso le quali gli enti territoriali concorrono alla riduzione del debito pubblico*

- come l'art. 81, sesto comma, Cost. - che contiene una formulazione corrispondente alla previsione di una riserva relativa («le norme fondamentali e i criteri») - anche l'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale n. 1 del 2012, rivolto specificamente agli enti territoriali, e l'art. 12 della legge n. 243 del 2012 presentano un contenuto idoneo a soddisfare la riserva relativa di legge rinforzata; difatti, la materia finanziaria si colloca in un contesto per sua natura mutevole ed è per definizione soggetta ai corrispondenti cambiamenti, i quali richiedono capacità di rapido adattamento, sicché non sarebbe logico irrigidire in una legge rinforzata le modalità di concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 237 del 2017) IIIQ17;

*Il regolamento attuativo della legge n. 243/2012 è limitato a contenuti meramente tecnici*

- l'art. 5, comma 2, lettera b), della legge cost. n. 1 del 2012, che prevede una disciplina statale attuativa da adottare con legge rinforzata, esclude che lo Stato possa esercitare in materia una potestà regolamentare integrativa e non meramente tecnica (sentenza n. 252 del 2017) IIIQ17;

*Intese volte a disciplinare operazioni di indebitamento ed investimento in ambito regionale*

- le intese previste dal comma 3 del novellato art. 10 della legge n. 243 del 2012 costituiscono lo strumento per garantire un equilibrio di bilancio non limitato al singolo ente ma riferito all'intero comparto regionale, la qual cosa impone di mettere in relazione quegli enti che, grazie alle loro riserve di amministrazione, hanno la disponibilità di "spazi finanziari" - secondo l'espressione tecnica usata nel dPCM adottato ai sensi del citato comma 5 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012 - e quegli enti che tali spazi chiedono di utilizzare per spese di investimento da coprire con il ricorso all'indebitamento; indebitamento che viene così neutralizzato nel bilancio complessivo degli enti in questione, realizzando il punto di equilibrio fra le esigenze della riforma e il rispetto delle autonomie finanziarie, come conformate dalla riforma stessa; difatti, se è vero che nella citata previsione legislativa è presente un obbligo procedimentale che condiziona l'immediata utilizzabilità degli avanzi di amministrazione, è anche vero che la concreta realizzazione del risultato finanziario rimane affidata al dialogo fra gli enti interessati che l'avvio dell'intesa dovrebbe comportare (sentenza n. 252 del 2017) IIIQ17;

**Legge di bilancio***La centralità dell'iter di approvazione del disegno di legge di bilancio*

La funzione legislativa (artt. 70 e 72 Cost.), nel confronto tra forze politiche di maggioranza e minoranza, va svolta *cognita causa*, specie in riferimento all'approvazione della legge di

bilancio annuale, in cui si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell'allocazione delle risorse pubbliche: decisioni che costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall'istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare (ord. n. 17/2019) IQ19.

*Trasparenza e comprensibilità della redazione del bilancio a garanzia della rappresentatività democratica e il pericolo dell'abuso della "tecnicità contabile"*

- l'accentuarsi della complessità tecnica della legislazione in materia finanziaria non deve determinare effetti non in linea con il dettato costituzionale e creare delle zone d'ombra in grado di rendere ardua la giustiziabilità di disposizioni non conformi a Costituzione (sentenza n. 247 del 2017) IIIQ17;
- in relazione al concreto pericolo di reiterazione di situazioni di problematica compatibilità della legislazione in materia finanziaria con il dettato costituzionale è opportuno che il legislatore adotti una trasparenza divulgativa a corredo degli enunciati di più complessa interpretazione e attuazione, poiché non potrebbe ritenersi consentito un abuso della "tecnicità contabile" finalizzato a creare indiretti effetti novativi sulla disciplina specificativa dei principi costituzionali di natura finanziaria e di quelli ad essi legati da un rapporto di interdipendenza (sentenza n. 247 del 2017) IIIQ17;
- la necessità di assicurare un profilo divulgativo delle finalità perseguite e dei contenuti normativi riguarda anche lo Stato e detto profilo deve sempre corredare la tecnicità degli enunciati *in subiecta materia* per rappresentare in modo comprensibile «le qualità e le quantità di relazione tra le risorse disponibili e gli obiettivi in concreto programmati al fine di delineare un quadro omogeneo, puntuale, completo e trasparente della complessa interdipendenza tra i fattori economici e quelli socio-politici connaturati e conseguenti alle scelte effettuate» (sentenza n. 184 del 2016) IIQ16;

### **Il rendiconto e il giudizio di parificazione**

*Rendiconto e giudizio di parificazione del rendiconto*

Con la **sentenza n. 244/2020**, la Corte ha affermato che il giudizio di parificazione, affidato alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dall'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha come oggetto il rendiconto generale annuale della Regione. In esso si procede alla verifica che le spese effettuate nell'esercizio finanziario dell'anno trascorso, indicate nei vari capitoli, siano conformi alle leggi di bilancio (annuali e pluriennali) e rispettose delle autorizzazioni di spesa e dei vincoli di bilancio, di competenza e di cassa inerenti a quello specifico esercizio finanziario.

Ciascun rendiconto è redatto alla luce dello specifico contesto normativo inerente all'esercizio finanziario cui fa riferimento. Per tale motivo, in sede di giudizio di parificazione, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti valutano, ogni anno, il rendiconto generale dell'esercizio finanziario trascorso, rendiconto che può essere strutturato in modo differente da un anno all'altro, in sintonia con l'evoluzione del quadro normativo di riferimento in tema di spesa.

Ne discende che, considerata la particolarità dei contenuti dei rendiconti generali annuali, risulta evidente che la decisione di parificazione - resa con le forme della giurisdizione contenziosa di cui agli artt. 39-41 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti) - conferisce certezza solo al rendiconto

parificato, quello relativo allo specifico esercizio finanziario e che attesta, a tal fine, che non sono più modificabili i relativi risultati (fra le altre, di recente, Corte dei conti, sez. reg. contr. Campania, delib. n. 217/2019/PARI).

Non può, pertanto, ritenersi precluso il giudizio di parificazione inerente a capitoli di spesa contenuti nel rendiconto relativo (nella specie) all'esercizio finanziario 2018 per effetto delle decisioni di parifica relative ad esercizi finanziari diversi, come quelli 2013-2017, richiamati dalla difesa regionale. I precedenti giudizi attengono infatti a spese temporalmente modulate, sulla base di disposizioni che sono state gradualmente modificate.

Sempre in tema di giudizio di parificazione, la Corte ha anche evidenziato che l'evoluzione normativa ha progressivamente delineato un «percorso di espansione» del procedimento di parificazione quale «giudizio di legittimità del rendiconto dello Stato» (sentenza n. 196 del 2018). I caratteri di tale procedimento «sono stabiliti dall'art. 39 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante "Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti" e ulteriormente specificati dall'art. 1 (Rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni) del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213» (sentenza n. 189 del 2020).

Si deve a quest'ultima fonte l'estensione del giudizio di parifica alle Regioni ad autonomia ordinaria, con l'introduzione di «disposizioni volte a assicurare effettività al rispetto di più vincolanti parametri finanziari, integrati da principi enucleabili dal diritto europeo» (sentenza n. 196 del 2018), in corrispondenza con l'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale).

Tali caratteri – l'applicazione di parametri normativi, la giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte e la garanzia del pieno contraddittorio (sentenza n. 196 del 2018) – corrispondono alle «condizioni necessarie per promuovere questioni di legittimità costituzionale in via incidentale» (sentenza n. 189 del 2020). Essi rendono il procedimento in esame «ascrivibile al novero dei "controlli di legittimità-regolarità delle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci consuntivi degli enti territoriali" (sentenza n. 101 del 2018)» (sentenza n. 189 del 2020). Le Sezioni si trovano, pertanto, in una situazione «analogica a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono (sentenza n. 226 del 1976)» e quindi a «valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo» (sentenza n. 89 del 2017). Ove queste ultime siano state adottate in violazione della competenza legislativa statale ovvero dei parametri costituzionali attinenti all'equilibrio di bilancio, il giudizio di conformità non può condurre alla «parificazione degli specifici capitoli del rendiconto regionale, dunque delle spese che su di essi gravano» (sentenza n. 146 del 2019).

Pertanto, secondo l'indirizzo ormai costante della Corte costituzionale, «le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono legittimate a sollevare questione di legittimità costituzionale avverso tutte "le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari" e da tutti gli "altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria» (sentenza n. 196 del 2018; nello stesso senso, sentenze n. 146 e n. 138 del 2019; ordinanza n. 181 del 2020). In questa prospettiva, in diverse occasioni sono state scrutinate questioni di legittimità costituzionale, sollevate nell'ambito del giudizio di parifica dei rendiconti regionali, inerenti a norme regionali sulla cui base sono state disposte

e autorizzate le spese iscritte nei medesimi rendiconti, in quanto incidono «sull'articolazione della spesa del bilancio consuntivo» e «sul quantum della stessa» (sentenza n. 138 del 2019). IIIQ20.

*Il rendiconto: le plurime funzioni cui esso attende*

Con la **sentenza n. 250/2020**, la Corte ha evidenziato le plurime funzioni cui il rendiconto attende.

Il rendiconto opera in termini di responsabilità degli amministratori per l'impiego di risorse finanziarie pubbliche nel rispetto dei canoni di legalità, efficienza, efficacia ed economicità della gestione amministrativa.

La funzione del rendiconto è quella di strumento che consente al corpo elettorale di verificare l'attuazione del programma proposto dagli amministratori e al contempo costituisce lo strumento di verifica della regolarità dei conti e della correttezza delle spese effettuate dalle pubbliche amministrazioni, ai fini della chiusura del ciclo di bilancio attraverso il confronto con i dati previsionali.

La Corte dei conti ha ripetutamente evidenziato che il rendiconto della gestione «rappresenta un momento essenziale del processo di pianificazione e di controllo sul quale si articola l'intera gestione dell'ente, in grado di contenere informazioni comparative e di misurare i valori della previsione definitiva confrontandoli con quelli risultanti dalla concreta realizzazione dei programmi e degli indirizzi politici, vale a dire dei risultati, valutandone gli eventuali spostamenti e analizzandone le ragioni» (Corte conti, sez. reg. contr. Veneto, delib., n. 367/2018/PRSE; in termini adesivi, *ex plurimis*, Corte conti, sez. reg. contr. Trentino-Alto Adige/Südtirol, delib. n. 57/2019/PRSE).

Il rendiconto assume, nell'ambito dell'armonizzazione della finanza pubblica, rilievo analogo a quello del bilancio di previsione, operando sinergicamente con esso, nella comune funzione di complessiva legittimazione dell'operato dell'amministrazione nell'ambito del ciclo di bilancio, e nel costituire la base per la costruzione dei dati nazionali utili alla programmazione finanziaria dello Stato, alla verifica dell'osservanza degli impegni assunti a livello nazionale ed europeo, alla determinazione delle conseguenti manovre di bilancio. Basti, del resto, rilevare che l'art. 172 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) prevede l'allegazione del rendiconto al successivo bilancio di previsione, posto che la veridicità e attendibilità di quanto rappresentato in tale bilancio potrebbero essere negativamente incise dall'assenza ovvero dalla mancata approvazione del rendiconto. IIIQ20.

*Rapporto tra giudizio di parificazione e giudizio di legittimità costituzionale*

Con la **sentenza n. 244/2020**, la Corte, nel delineare i rapporti tra giudizio di parificazione e giudizio di legittimità costituzionale, ha rilevato che quali che siano gli effetti sul giudizio di parificazione dell'approvazione – successiva all'ordinanza di rimessione – del rendiconto consuntivo (nella specie) relativo all'esercizio finanziario esaminato, da parte del Consiglio regionale, essi non si riverberano in alcun modo sul giudizio di legittimità costituzionale instaurato davanti alla Corte, a seguito dell'ordinanza di rimessione della Sezione regionale di controllo. La parifica – che per effetto dell'evoluzione normativa costituisce «esercizio di funzioni giudicanti per l'obiettiva applicazione della legge» (sentenza n. 138 del 2019) – si qualifica quale giudizio, sia pure «ai limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953» (sentenza n. 89 del 2017). Nell'ambito di tale peculiare giudizio – secondo la Corte – ben possono essere sollevate questioni di legittimità costituzionale avverso «le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri

economico-finanziari" e da tutti gli "altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria"» (sentenze n. 196 del 2018 e n. 181 del 2015). Sono queste le ragioni, ripetutamente chiarite dalla Corte, che giustificano l'applicazione dell'art. 18 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale e del principio di ininfluenza delle vicende sopravvenute all'ordinanza di rimessione, che in tale norma è esplicitato. IIIQ20.

### **Principio dell'equilibrio di bilancio**

- copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano dunque una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia con le disposizioni impugnate coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti "la forza espansiva dell'art. 81, terzo comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile" (sentenza n. 274 del 2017) IIIQ17;
- il principio dell'equilibrio di bilancio, già desumibile dal testo vigente dell'art. 81, quarto comma, Cost., opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte (sentenza n. 26 del 2013) IIIQ12;
- il principio dell'equilibrio di bilancio si estende alle norme regionali di spesa, ivi incluse quelle delle Regioni e Province ad autonomia differenziata (sentenza n. 26 del 2013, nonché, *ex plurimis*, sentenze n. 213 del 2008 e n. 16 del 1961) IIIQ12;
- le disposizioni della legge n. 196 del 2009, in particolare l'art. 17, costituiscono regole specifiche dell'indefettibile principio di equilibrio del bilancio espresso dall'articolo 81, quarto comma, Cost. (sentenza n. 176 del 2012) IIIQ12;
- il principio inderogabile dell'equilibrio in sede preventiva del bilancio di competenza comporta che non possono rimanere indipendenti e non coordinati, nel suo ambito, i profili della spesa e quelli dell'entrata (sentenza n. 118 del 2012) IIIQ12;
- la riforma costituzionale introdotta dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 esige che il rispetto dell'equilibrio dei bilanci da parte delle pubbliche amministrazioni in una dimensione di "sostenibilità" vada oltre il ciclo di bilancio annuale (sentenza n. 310 del 2013) IIIQ13;
- la permanenza in bilancio e la relativa contabilizzazione di un numero rilevante di residui attivi deve trovare adeguata dimostrazione, poiché diversamente il mero riferimento ad un'aggregazione apodittica e sintetica è suscettivo di alterare le risultanze finali dei conti consuntivi, e di riflesso il conto consolidato di tutte le pubbliche amministrazioni, con conseguente pregiudizio della tenuta dei saldi di bilancio nonché delle correlate finalità di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 138 del 2013) IQ13;
- l'equilibrio di bilancio si risolve nel "criterio di economicità" secondo cui l'azione delle pubbliche amministrazioni deve perseguire i propri obiettivi, garantendo il buon andamento e l'imparzialità con il minimo dispendio di risorse: tale criterio è simmetrico rispetto all'"equilibrio di bilancio", legato all'andamento del ciclo economico. La sua valutazione, pertanto, non può essere costretta in una dimensione temporale limitata, ma deve svolgersi in riferimento a un arco temporale sufficientemente ampio, tale da consentire la realizzazione degli obiettivi in una situazione di debito sostenibile e di tendenziale "armonia" fra entrate e uscite (sentenza n. 133 del 2016) IIQ16;
- la disciplina del disavanzo tecnico, in quanto eccezione al principio generale dell'equilibrio del bilancio, è da ritenere di stretta interpretazione e applicazione, in quanto costituente

una tassativa eccezione alla regola del pareggio di bilancio e deve essere circoscritta alla sola irripetibile ipotesi normativa del riaccertamento straordinario dei residui nell'ambito della prima applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata, in ragione delle particolari contingenze che hanno caratterizzato la situazione di alcuni enti territoriali (sentenza n. 6 del 2017) IQ17;

*Governo nazionale custode e responsabile del rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici*

- lo Stato è direttamente responsabile del rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici, regole provenienti sia dall'ordinamento comunitario che da quello nazionale; sicché ai fini del concorso degli enti territoriali al rispetto degli obblighi comunitari della Repubblica ed alla conseguente realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, lo Stato deve vigilare affinché il disavanzo di ciascun ente territoriale non superi determinati limiti, fissati dalle leggi finanziarie e di stabilità che si sono succedute a partire dal 2002 (sentenza n. 107 del 2016) IIQ16;

*Crisi finanziaria*

- lo stato di necessità connesso ad una crisi finanziaria non legittima lo Stato ad esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali, previste, in particolare, dall'art. 117 Cost. (sentenza n. 148/2012) IIQ12;  
- in un contesto di grave crisi economica, il legislatore, nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica, può discostarsi dal modello consensualistico prefigurato dal citato art. 27 della legge n. 42 del 2009, fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria (sentenza n. 40 del 2016) IQ16;

*Contributo alla finanza pubblica posto a carico delle Regioni deve presentare il carattere della temporaneità*

- Con la sentenza n. 103/2018 (IIQ18), la Corte ha ritenuto che illegittimamente la disposizione impugnata estende temporalmente l'ambito di operatività di due distinti contributi imposti alla finanza pubblica alle Regioni. Tali contributi risultano imposti alle sole Regioni a statuto ordinario, rispettivamente dal primo e dal terzo periodo dell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, poiché le singole misure di contenimento della spesa pubblica devono presentare il carattere della temporaneità, al fine di definire in modo appropriato, anche tenendo conto delle scansioni temporali dei cicli di bilancio e più in generale della situazione economica del Paese, «il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, evitando la sostanziale estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre che potrebbe sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo» (sentenza n. 169 del 2017).

*Disciplina del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e rispetto dei principi di equilibrio del bilancio, di sana gestione finanziaria e di responsabilità del mandato elettivo*

In riferimento agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo, è costituzionalmente illegittima la norma che consentirebbe all'ente locale, che alla data di presentazione o approvazione del piano di riequilibrio non abbia ancora provveduto a effettuare il riaccertamento straordinario dei

residui attivi e passivi ai sensi dell'art. 3, comma 7, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, di modificare il piano sotto il profilo temporale e quantitativo, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui di cui all'art. 243-bis, comma 8, lettera e), del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e ripianando la stessa nell'arco di trenta anni (sentenza n. 18/2019) IQ19.

*Equilibrio di bilancio e blocco degli automatismi retributivi e degli incrementi stipendiali*

Di rilievo è la **sentenza n. 167/2020**, concernente il blocco degli automatismi retributivi e degli incrementi stipendiali in ragione delle progressioni di carriera nel lavoro pubblico, contrattualizzato e non. Nell'occasione, la Corte ha affermato che "il blocco degli automatismi retributivi e degli incrementi stipendiali in ragione delle progressioni di carriera nel lavoro pubblico, contrattualizzato e non risponde a un'esigenza di contenimento della spesa complessiva per tale personale in modo da assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (artt. 81 e 97, primo comma, Cost.)". (sentenza n. 167 del 2020) IIQ20.

*Equilibri di bilancio e spesa pensionistica: contributo di solidarietà*

Da segnalare è infine la **sentenza n. 234/2020**, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), nella parte in cui stabilisce la riduzione dei trattamenti pensionistici ivi indicati «per la durata di cinque anni», anziché «per la durata di tre anni»; ciò in quanto la durata quinquennale non solo risulta esorbitante rispetto all'orizzonte triennale del bilancio di previsione, fissato dall'art. 21 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), ma costituisce anche un indice di irragionevolezza per sproporzione, poiché riguarda una misura che persegue le sue finalità proprio nell'arco del triennio; sul punto, la Corte ha aggiunto come l'osservanza delle ordinarie scansioni temporali dei cicli di bilancio consenta di definire in modo più appropriato il quadro delle esigenze e delle misure finanziarie, evitando di attribuire a queste ultime un'estensione temporale così ampia da sottrarre gli effetti di lungo periodo a una congrua valutazione parlamentare (sentenze n. 103 del 2018, n. 169 e n. 154 del 2017, n. 141 del 2016).

La Corte, pur ritenendo il carattere "endoprevidenziale" della riduzione dei trattamenti pensionistici stabilita dalla norma, ha evidenziato che "la riduzione delle pensioni di maggior importo è stata introdotta quale misura emendativa al disegno della legge di bilancio 2019 nell'ambito dell'interlocuzione del Governo italiano con la Commissione europea – la cui rilevanza sul piano della determinazione dei saldi complessivi è stata [...] evidenziata [dalla medesima Corte] nell'ordinanza n. 17 del 2019 – sulla base di impatti finanziari stimati appunto per il triennio 2019-2021, sicché, anche da questo punto di vista, la durata quinquennale del contributo si appalesa eccessiva". IIIQ20.

**Principio di copertura finanziaria delle leggi di spesa**

- la previsione di cui all'art. 17 della legge di contabilità in materia di copertura delle leggi di spesa, anche per effetto dell'esplicito richiamo contenuto nell'art. 19 della stessa legge, trova applicazione anche per le leggi regionali di spesa (sentenze n. 26 del 2013; n. 115 del 2012) IIIQ12;
- la disciplina di cui al citato art. 17 non comporta un'innovazione al principio della copertura, bensì una semplice puntualizzazione tecnica (sentenza n. 26 del 2013) IIIQ12;

- le leggi istitutive di nuove spese debbono contenere una «esplicita indicazione» del relativo mezzo di copertura, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare anche per gli esercizi futuri (sentenza n. 26 del 2013, nonché, *ex plurimis*, già sentenze nn. 386 e 213 del 2008, n. 359 del 2007 e n. 9 del 1958) IIIQ12;
- la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (sentenze n. 70 del 2012, nn. 106 e 68 del 2011, nn. 141 e 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966) IIIQ12. Si veda anche sentenza n. 238 del 2018, in IIIQ18;
- la copertura di nuove spese deve essere ancorata a criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza «in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare» (*ex multis*, sentenze n. 192 del 2012, nn. 106 e 68 del 2011, nn. 141 e 100 del 2010) IIIQ12;
- per le spese continuative e ricorrenti è consentita, per le Regioni, l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale, in coerenza con quanto previsto - tra l'altro - dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 (sentenze n. 26 del 2013, n. 446 del 1994, n. 26 del 1991 e n. 331 del 1988) IIIQ12;
- la copertura deve essere sempre valutata *ex ante* e deve essere credibile e ragionevolmente argomentata secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile (sentenza n. 26 del 2013) IIIQ12;
- non può essere consentita la cd. "copertura *ex post*", in quanto quest'ultima non corrisponde all'affermata congruità delle risorse impiegate per la specifica finalità dell'equilibrio (sentenza n. 26 del 2013) IIIQ12;
- la tecnica di copertura esige un'analitica quantificazione a dimostrazione della sua idoneità: si tratta di un principio finanziario immanente all'ordinamento, enunciato all'art. 81, quarto comma, Cost., come si è riportato, disposizione costituzionale di diretta applicazione (sentenza n. 26 del 2013) IIIQ12. Si veda anche sentenza n. 147 del 2018, in IIQ18;
- la declaratoria di assenza di onere non vale di per sé a rendere dimostrato il rispetto dell'obbligo di copertura, dato che non si può assumere che, mancando nella legge ogni indicazione della cosiddetta "copertura", cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun nuovo o maggiore onere: la mancanza o l'esistenza di effetti finanziari si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa (sentenze n. 18 del 2013, n. 115 del 2012 e n. 30 del 1959) IIIQ12;
- l'art. 81 Cost. costituisce vincolo sostanziale nel governo della finanza pubblica (sentenza n. 70 del 2012) IIIQ12;
- la salvaguardia degli equilibri di bilancio *ex art. 81, quarto comma, Cost.* risulta inscindibilmente connessa al coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 70 del 2012) IIIQ12 (nella specie, la disposizione evocata a parametro implicava l'acquisizione di indispensabili informazioni ai fini della definizione dell'indebitamento pubblico in ambito nazionale e l'apprestamento dei necessari strumenti per verificare che l'impostazione e la gestione del bilancio fossero conformi alle regole di sana amministrazione; sull'operare congiunto dei due parametri costituzionali, v. anche sentenza n. 51/2013) IQ13;
- la copertura deve essere prevista senza rinvio ad altra fonte sia pure legislativa, talché onere e copertura devono essere necessariamente contestuali, in ossequio al criterio della autosufficienza della legge di spesa (sentenza n. 26 del 2013) IQ12; ne discende che la copertura non può essere demandata - per specifiche azioni attinenti alla salvaguardia degli equilibri del bilancio - agli organi di gestione in sede diversa e in un momento successivo da quello indefettibilmente previsto dall'art. 81, quarto comma, Cost. (sentenza n. 192 del 2012) IIIQ12; in senso analogo, sentenza n. 141 del 2014, IIQ14 e sentenza n. 197 del 2019, IIQ19;



- il principio di copertura si estende alle fonti di spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse (sentenze nn. 192 e 70 del 2012, n. 68 del 2011, nn. 141 e 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991, n. 283 del 1991, n. 69 del 1989, n. 17 del 1968, n. 47 del 1967 e n. 1 del 1966) IIIQ12;
- in tema di copertura occorre distinguere due ipotesi di onere pluriennale: da un lato, vi è quello di conto capitale, per il quale è prevista la modulabilità nel corso del tempo e quindi la soluzione del problema della copertura ultratriennale nell'ambito dei vincoli più generali di finanza pubblica, dall'altro vi è quello di carattere permanente (di parte corrente), che a sua volta, se discrezionale, può essere modulato di triennio in triennio ovvero, se obbligatorio, soggiace ad un regime di copertura ragguagliato all'onere a regime configurato nella legge sostanziale (sentenza n. 26 del 2013) IIIQ12;
- le leggi di spesa devono indicare la quantificazione dell'onere (sentenza n. 181 del 2013) IIQ13;
- il principio di analitica copertura espresso dall'art. 81, quarto comma, Cost., ora riprodotto nell'art. 81, terzo comma, Cost., come formulato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, trova, tra l'altro, esplicita declinazione nell'apposito art. 17 (copertura finanziaria delle leggi) della richiamata legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), laddove è prescritto che «ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia, da redigere secondo i criteri di cui al comma 12, per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime. In ogni caso la clausola di salvaguardia deve garantire la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere e la relativa copertura» (sentenza n. 224 del 2014) IIQ14;
- fondamentale criterio di valutazione ai fini dello scrutinio di norme ai sensi dell'art. 81 si incentra sull'obbligo di corredare le innovazioni legislative di allegati o documenti dimostrativi degli effetti economici delle stesse, poiché detto obbligo non costituisce, con riferimento ai giudizi sulle questioni di legittimità sollevate in via principale, un'inversione dell'onere della prova a danno della Regione o della Provincia autonoma convenuta in giudizio, bensì naturale ottemperanza al principio costituzionale sancito dal citato art. 81, quarto comma, Cost.; quest'ultimo va rispettato, *in primis*, nelle assemblee parlamentari deputate all'approvazione della legge. Il fatto che l'unità di voto sia riferita all'unità previsionale di base non comporta che – quando il suo oggetto sia collegabile a più funzioni – l'approvazione del contenuto dell'unità stessa sia una clausola in bianco, suscettibile di successivo riempimento a piena discrezione degli organi deputati alla sua attuazione; al contrario, già la relazione al disegno di legge deve informare in modo analitico l'assemblea deliberante sugli obiettivi e sui correlati mezzi relativi a ciascuna disposizione comportante spesa, ancorché incorporata in unità previsionale a contenuto promiscuo (sentenza n. 224 del 2014) IIQ14;
- il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali, con conseguente violazione dell'art. 81 Cost. poiché è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione (sentenza n. 275 del 2016) IIIQ16;
- sussiste difetto di copertura di una legge di spesa non solo quando una iniziativa onerosa non trova corrispondenza quantitativa nella parte spesa, ma anche quando in sede normativa si statuisce – in contrasto con i canoni dell'esperienza – che una complessa elaborazione organizzativa e progettuale non produce costi nell'esercizio anteriore a

quello in cui si prevede l'avvio delle conseguenti realizzazioni (sentenza n. 227 del 2019) IIIQ19;

- le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali (Corte cost. sent. n. 190/2022) (IIIQ22).
- devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime quelle leggi in cui «l'individuazione degli interventi e la relativa copertura finanziaria, è stata effettuata dal legislatore regionale in modo generico, risulta[ndo] priva di quella chiarezza finanziaria minima richiesta dalla costante giurisprudenza [della Corte costituzionale] in riferimento all'art. 81 Cost.» (*ex multis*, sentenza n. 227 del 2019) (Corte cost. sent. n. 155/2022) (IIQ22).

#### *Copertura e decretazione d'urgenza*

Con la sentenza n. 288, la Corte costituzionale ha affermato che, in sede di decretazione d'urgenza, costituisce obbligo, imposto dall'art. 81 Cost. al Governo, di darsi carico delle conseguenze finanziarie delle leggi - di regola gravante sul Parlamento, istituzionalmente preposto all'esercizio della funzione legislativa - allorché lo stesso Governo, «ricorrendo i presupposti di cui all'art. 77 Cost., si faccia esso stesso legislatore, sostituendosi in via di urgenza alle Camere nella forma del decreto-legge» IIIQ19.

#### *Copertura con rinvio a disponibilità di bilancio*

- Non è conforme al principio della copertura finanziaria il rinvio allo stanziamento di risorse finanziarie su apposita unità previsionale di base senza indicazione di specifica relativa copertura finanziaria (sentenza n. 141 del 2014) IIQ14;
- Viola il principio costituzionale della copertura la norma regionale che, in difformità dal disposto dell'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2022, non provveda ad indicare l'onere a regime derivante dall'applicazione della norma regionale oggetto di scrutinio, rinviando la quantificazione dell'onere annuo alla legge di bilancio (Corte cost., sent. n. 190/2022) (IIIQ22).
- Con la sentenza n. 200/2022, la Corte ha ritenuto non corretto che le risorse già stanziare per spese previste in bilancio possano contenere eccedenze tali da sopportare l'ulteriore peso di altri oneri non previsti al momento della decisione di bilancio: costituisce, infatti, principio generale che tutte le risorse stanziare in bilancio siano già interamente impegnate e dirette a sovvenire a spese ivi previste (*ex multis*, sentenze n. 171 del 2021 e n. 209 del 2017), trattandosi per di più di spese obbligatorie per il personale, che per loro natura non sono comprimibili (IIIQ22).

#### *Fondi di riserva spese impreviste*

- per contrasto con l'art. 81, comma 4, Cost., non è consentito utilizzare, a copertura, il fondo di riserva per le spese impreviste, in quanto la finalità stessa del fondo di riserva per le spese impreviste esclude che le risorse di tale fondo possano essere utilizzate per coprire spese intenzionalmente pianificate dal legislatore provinciale e del tutto svincolate dall'accadere di eventi che sfuggono al suo controllo (sentenza n. 190 del 2014) IIQ14;

#### *Fondo di riserva*

- Con la sentenza n. 138/2018, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge della Regione Piemonte 26 aprile 2017, n. 7 (Disposizioni in materia di disostruzione pediatrica e di rianimazione cardiopolmonare), promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione. Secondo la Corte, la

somma prelevata dal fondo di riserva e attribuita alla missione 13, programma 13.08, è idonea a coprire sia l'onere del 2017 che quello del 2018, le cui risorse sono entrambe allocate alla competente partita di spesa. I principi contabili non vietano di coprire – attraverso l'utilizzazione del fondo di riserva – la spesa relativa a un esercizio successivo a quello in cui si effettua detto prelievo. Si tratta – secondo la Corte – “di una pratica che non collide con il principio di copertura di cui all'art. 81, terzo comma, Cost. poiché si limita alla conservazione, per l'impiego successivo, di una risorsa esistente e disponibile al momento di deliberazione della spesa”;

*Legge di spesa regionale relativa ad ambito materiale di competenza esclusiva statale*

- Con la sentenza n. 196 del 2018, la Corte costituzionale ha ritenuto i nuovi oneri di spesa introdotti dalla normativa ligure privi di “copertura normativa”, con lesione dell'art. 81, quarto (*recte*, terzo) comma, Cost. “in quanto relativ[i] a una voce, quella che concerne l'indennità dei vice-dirigenti regionali, connessa all'istituzione di un ruolo del personale regionale, avvenuta senza il necessario fondamento nella contrattazione collettiva e in violazione della competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile»”.

*Relazione tecnica*

- per l'effettuazione dello scrutinio di legittimità costituzionale è necessario disporre di tutti gli elementi informativi richiesti dalla legge, primo fra tutti, la “relazione tecnica” (sentenza n. 26 del 2013) IIIQ12;
- anche il legislatore regionale è chiamato al rispetto dell'obbligo (art. 17, in quanto richiamato dall'articolo 19 della legge n. 196 del 2009) di redigere una relazione tecnica giustificativa degli stanziamenti di bilancio ed illustrativa delle modalità dinamiche attraverso le quali qualsiasi sopravvenienza possa essere gestita in ossequio al principio dell'equilibrio del bilancio (sentenza n. 26 del 2013 che, in sostanza costituisce una conferma della sentenza n. 313 del 1994) IIIQ12;
- in caso di provvedimento di legge di riassetto organizzativo, assumono decisiva importanza gli elementi informativi rimessi all'elaborazione di accurate relazioni tecniche (art. 17, legge n. 196 del 2009), anche allo scopo di consentire, sia pure sul piano della ragionevolezza, di valutare il sostanziale rispetto dei “criteri di invarianza” posti dal legislatore a garanzia della tenuta degli equilibri di finanza pubblica, poiché in difetto regole di tal fatta, in considerazione della loro sostanziale genericità, finiscono con l'atteggiarsi a mere clausole di stile (sentenza n. 132 del 2014) IIQ14;
- il principio di copertura, ha natura di precetto sostanziale, cosicché ogni disposizione, che comporta conseguenze finanziarie di carattere positivo o negativo deve essere corredata da un'apposita istruttoria e successiva allegazione degli effetti previsti e della relativa compatibilità con le risorse a disposizione - nel caso di norme a regime, come quello di specie, dette operazioni devono essere riferite sia all'esercizio di competenza che a quelli successivi in cui le norme esplicheranno effetti (sentenza n. 224 del 2014) IIQ14;
- gli allegati, le note e la relazione tecnica costituiscono elementi essenziali della previsione di copertura, in quanto consentono di valutare l'effettività e la congruità di quest'ultima e, quindi, il rispetto dell'art. 81, terzo comma, Cost. Si tratta, infatti, di documenti con funzione di controllo dell'adeguatezza della copertura finanziaria (v., anche, sentenza n. 25 del 2021) IIIQ21;
- la necessità e la sufficienza di tali elementi specificativi ed informativi devono essere valutate sia con riguardo al contenuto della norma che provvede alla copertura, sia in riferimento alle correlate norme che prevedono gli interventi di spesa. Sicché (nel caso di specie) le clausole di invarianza della spesa, che in sede di scrutinio di costituzionalità

comportano una valutazione anche sostanziale in ordine all'effettività della copertura di nuovi o maggiori oneri di ogni legge, devono essere giustificate da puntuali relazioni o documenti esplicativi (sent. n. 25 del 2021; v., anche, sentenze n. 235 del 2020 e n. 188 del 2015) IIIQ21;

- la relazione di cui all'art. 17 della legge n. 196 del 2009 costituisce «puntualizzazione tecnica» del principio di analitica copertura degli oneri finanziari; sicché ogni disposizione che comporti conseguenze finanziarie, positive o negative, deve essere corredata da un'apposita istruttoria in merito agli effetti previsti e alla loro compatibilità con le risorse disponibili (sent. n. 25 del 2021; v., anche, sentenze n. 133 del 2016, n. 70 del 2015, n. 190 del 2014 e n. 26 del 2013) IIIQ21;
- il legislatore regionale è tenuto, al pari di quello statale, per ogni proposta di legge comportante implicazioni finanziarie, a redigere una relazione tecnica contenente gli elementi informativi richiesti dalla legge in ordine agli oneri recati da ciascuna disposizione e alle relative coperture (ex plurimis, sentenza n. 224 del 2014), che costituiscono «elementi essenziali della previsione di copertura in quanto consentono di valutare l'effettività e la congruità di quest'ultima e, quindi, il rispetto dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione» (sentenza n. 25 del 2021)» (Corte cost. sent. n. 124/2022) (IIQ22).

#### *Clausola di salvaguardia*

- la relazione tecnica deve indicare ogni elemento utile per assicurare l'attendibilità delle quantificazioni: in assenza di dette componenti, l'eventuale clausola di salvaguardia diventerebbe elemento puramente formale, senza possibilità di operare in modo efficace ogni qualvolta l'andamento degli oneri programmati dovesse discostarsi in aumento rispetto alle previsioni iniziali (sentenza n. 26 del 2013) IIIQ12;

#### *Copertura, unità di bilancio e vincoli di destinazione*

- il meccanismo regionale che introduce un margine di derogabilità al vincolo di destinazione dei fondi europei e del cofinanziamento nazionale entra in collisione con il principio della copertura finanziaria ed in relazione al principio contabile di cui all'allegato 4/2, paragrafo 9.2, del d.lgs. n. 118 del 2011 (che ribadisce l'assoluto vincolo di destinazione, non solo dei fondi europei, ma anche del cofinanziamento nazionale), il quale costituisce una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti «la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile» (sentenza n. 184 del 2016) IIQ16;

#### *Economie (utilizzo a fini di copertura)*

- è precluso dall'ordinamento contabile l'utilizzo di economie di spesa di esercizi precedenti, che possano essere trasferite a quello successivo attraverso una sorta di vincolo postumo, in quanto l'economia di bilancio relativa ad esercizi precedenti, ed in particolare quella di stanziamento, è intrinsecamente incompatibile con il concetto di riprogrammazione (sentenza n. 241 del 2013) IIIQ13;
- l'economia di spesa costituisce una sopravvenienza attiva vera e propria, che deve riversarsi – quale componente positiva – nell'aggregazione complessiva degli elementi che determinano il risultato di amministrazione (sentenza n. 192 del 2012) IIIQ13;

- è precluso l'impiego, a fini di copertura, di economie per il finanziamento di nuovi oneri in assenza di certificazione dell'avanzo di amministrazione e di approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente (sentenza n. 141 del 2014) IIQ14;

#### *Avanzo di amministrazione*

- l'utilizzo, a copertura, dell'avanzo di amministrazione può avvenire soltanto quando ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente (sentenza n. 141 del 2014) IIQ14;

#### *Disavanzo sanitario*

- in materia di disavanzo sanitario non è consentita l'istituzione di fondi straordinari, con legge regionale, per contrasto con l'art. 1, comma 174, legge 30 dicembre 2004, n. 311, norma statale espressiva di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica (di cui all'art. 117, comma 3, Cost.), il quale consente solo spese obbligatorie, allo scopo di non aggravare il disavanzo sanitario regionale (sentenza n. 141 del 2014) IIQ14;

#### *La copertura di nuovi o maggiori oneri con ricorso a Fondi obbligatori di spesa*

- è in contrasto con le regole di contabilità stabilire che determinate spese, inserite nel bilancio di previsione - e per ciò stesso "previste" - siano fatte gravare su un fondo per spese "impreviste", che è invece destinato ad evenienze non preventivabili (sentenza n. 28 del 2013) IQ13;

#### *Mezzi di copertura: maggiori entrate*

- la destinazione delle maggiori entrate, derivanti dal recupero dell'evasione fiscale all'incremento dei fondi di riserva per spese obbligatorie e per spese impreviste, si traduce in un surrettizio aumento di dette spese, non altrimenti specificate e senza che, in violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., ne sia indicata preventivamente una copertura sufficientemente sicura, posto che essa è rimessa ad un meccanismo eteronomo di determinazione (decreto del Ministro dell'economia e delle finanze) rispetto ad un evento futuro ed incerto, quantomeno in riferimento all'ammontare (sentenza n. 141 del 2014) IIQ14;

#### *Spese connesse a riorganizzazione amministrativa*

- non è conforme al principio di copertura di cui all'art. 81 Cost. provvedere alla riorganizzazione di una serie rilevante di funzioni dell'ente territoriale omettendo di determinarne gli effetti finanziari attivi e passivi e la loro influenza complessiva sul bilancio di competenza e sugli esercizi futuri (sentenza n. 224 del 2014) IIQ14;
- la riduzione compensativa di autorizzazioni derivanti da disposizioni di legge modificate deve essere sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto finalizzata a compensare gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa, in coerenza con un principio finanziario immanente all'ordinamento, enunciato esplicitamente dall'art. 81, quarto comma, Cost.;
- La legge regionale che non quantifichi gli oneri finanziari derivanti dalla nomina di un commissario, né prevedendo per essi alcuna specifica copertura finanziaria, contrasta con l'art. 81, terzo comma, Cost. anche sulla base della considerazione della non pertinenza del richiamo operato dalla Regione alla «Norma finanziaria» contenuta nell'art. 156 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, i cui stanziamenti sono del tutto generici e inadeguati a garantire

con certezza che ogni spesa cui si riferiscono trovi adeguata copertura (Corte cost. sent. n. 187/2022) (IIIQ22).

#### *Criterio dell'invarianza degli oneri*

- il "criterio di invarianza degli oneri finanziari" non comporta la preclusione di un eventuale aggravio di spesa derivante dall'applicazione della disposizione impugnata, poiché, riguardando il vincolo (nella specie) la materia delegata nel suo insieme, l'eventuale sindacato sulla sua corretta attuazione dovrebbe rivolgersi all'effetto complessivo di tutte le innovazioni introdotte dal successivo decreto legislativo, dal momento che ben potrebbe un singolo aggravio di spesa trovare compensazione in altre disposizioni produttive di risparmi o di maggiori entrate (sentenza n. 132 del 2014) IIQ14;
- Con la sentenza n. 235/2020, la Corte ha ritenuto le argomentazioni a sostegno della coerenza della clausola di invarianza finanziaria con la spesa previdenziale generiche e prive di riscontri, evocando un assunto – quello del risparmio di spesa in ragione della minore consistenza economica del trattamento di pensione rispetto a quello stipendiale, senza ulteriori oneri sotto quest'ultimo profilo in mancanza di nuove assunzioni – che (al di là della carenza in concreto di effettiva dimostrazione) non è neppure concludente.
- Con la sentenza n. 251/2020, ha ritenuto costituzionalmente illegittima, in relazione all'art. 81 Cost., la clausola finanziaria posta dall'art. 4 della legge reg. Calabria n. 34 del 2019, secondo cui dalla sua attuazione «non derivano nuovi o maggiori oneri finanziari a carico del bilancio regionale». Difatti, secondo la Corte, la previsione dell'art. 4 della legge regionale impugnata, nel risultare meramente assertiva e apodittica, si risolve in una clausola di stile. Ciò in quanto le misure previste dalla legge regionale comportano, ex se, effetti finanziari in termini di spesa per il personale, mentre mancano elementi dimostrativi della dedotta invarianza di spesa per il bilancio regionale. D'altro canto, ha aggiunto la Corte, il Governo, ricorrente nel giudizio, ha rappresentato che i tavoli di monitoraggio per la verifica del piano di rientro dal disavanzo finanziario del settore sanitario regionale hanno confermato la presenza di un deficit non coperto per l'anno 2018 e prospettato anche per l'anno 2019 una grave situazione di disavanzo. IIIQ20.

#### *Trasferimento di oneri finanziari da un ente territoriale ad un altro*

- nel rispetto del principio fondamentale della finanza pubblica nell'ambito dell'esercizio di funzioni volte al perseguimento di interessi collettivi, il subentro di un ente nella gestione di un altro ente soppresso (o sostituito) deve avvenire in modo tale che l'ente subentrante sia salvaguardato nella sua posizione finanziaria, necessitando al riguardo una disciplina la quale regoli gli aspetti finanziari dei relativi rapporti attivi e passivi e, dunque, anche il finanziamento della spesa necessaria per l'estinzione delle passività pregresse (sentenza n. 8 del 2016) IQ16;

#### *Riorganizzazione di funzioni statali conferite a Regioni ed Enti locali*

- sono in contrasto con gli artt. 3, 97, 117 e 119 Cost., le norme statali che in modo irragionevole e sproporzionato, riducono – senza alcun piano di riorganizzazione o di riallocazione – le dotazioni finanziarie per l'esercizio delle funzioni conferite alla Regione e agli Enti locali (sentenza n. 10 del 2016) IQ16;

#### *Riduzione di tributi statali attribuiti alle Regioni*

- i tributi istituiti e regolati da una legge dello Stato (anche quando il relativo gettito sia parzialmente destinato a un ente territoriale) conservano inalterata la loro natura di tributi erariali, sicché il legislatore statale può sempre modificarli, diminuirli o persino

sopprimerli, senza che ciò comporti una violazione dell'autonomia finanziaria regionale, con il solo limite che la riduzione delle entrate non sia, però, di entità tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali nell'ambito dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni (sentenza n. 29 del 2016) IQ16;

*Alterazione tra bisogni regionali e mezzi finanziari trasferiti dallo Stato*

- sono legittime le riduzioni delle risorse statali trasferite alle Regioni purché non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa e, in definitiva, non rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione dispone per l'adempimento dei propri compiti; sicché le pretese regionali circa l'irreparabile pregiudizio paventato sulla funzionalità delle stesse debbono essere fondate su prova adeguata supportata da dati quantitativi concreti (*ex plurimis*, sentenza n. 29 del 2016) IQ16;
- la riduzione delle risorse finanziarie a disposizione degli enti territoriali per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica può essere imposta dal legislatore statale a condizione che detta riduzione sia ragionevole e tale da non pregiudicare le funzioni assegnate all'ente territoriale, dal momento che l'eccessiva riduzione delle risorse e l'incertezza sulla loro definitiva entità non consentono una proficua utilizzazione delle stesse in quanto solo in presenza di un ragionevole progetto di impiego è possibile realizzare una corretta ripartizione delle risorse e garantire il buon andamento dei servizi con esse finanziati (sentenza n. 169 del 2017) IIQ17. Si vedano, anche, sentenze nn. 17 e 75 del 2018, in IQ18.

*Copertura di oneri regionali con fondi statali a destinazione vincolata*

- Con la sentenza n. 172/2018, la Corte ha (tra l'altro) dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 23 e 26 della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I). La Corte ha ritenuto che la normativa statale (dal decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88; art. 1, comma 703, della legge 23 dicembre 2014, n. 190; delibere CIPE 25 e 26 del 2016) ha impresso alle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione una destinazione vincolata, che rende illegittima qualunque autorizzazione di spesa che ne preveda l'impiego al di fuori degli interventi programmati, traducendosi in un'assenza di copertura finanziaria derivante dall'indisponibilità delle somme (con riferimento all'obbligo di corrispondenza tra le risorse finanziarie e i vincoli normativi di destinazione, sentenza n. 272 del 2011), così come invece previsto dalla legge regionale impugnata che ha inteso estendere la copertura del fondo ad interventi per lo "smaltimento dell'amianto" e a "progetti destinati a sostenere le imprese che abbiano subito danni dai cantieri per la realizzazione delle infrastrutture ed opere pubbliche" (sentenza n. 172 del 2018) IIQ18;

*Copertura con delega alla Ragioneria regionale*

- A garanzia della sana gestione finanziaria, presidiata dall'art. 81 Cost., non è possibile demandare *ex lege* al dirigente della Ragioneria della Regione Siciliana l'iscrizione e l'accertamento di somme, sulla cui esistenza non vi è ragionevole affidamento. Infatti, tali operazioni devono avere saldi presupposti giuridici, come la sussistenza del titolo e la quantificazione di ciò che si deve riscuotere: i principi in materia contabile e quelli civilistici sono univoci nel prevedere che il credito da cui prende le mosse l'accertamento è valido quando non vi è controversia sulla sua esistenza, quando il suo ammontare è espresso in forma determinata o determinabile e quando non è sottoposto a condizione, situazioni tutte deficitarie nella fattispecie che la norma regionale censurata demanda al dirigente della Ragioneria. Infatti, quando sussistono incertezze sulla realizzabilità di un

credito, l'art. 46 del d.lgs. n. 118 del 2011 prevede che tali incertezze siano quantificate con i canoni del fondo crediti di dubbia esigibilità, il quale provvede a sterilizzare le entrate di incerta realizzazione, in modo che esse non possano alterare l'entità complessiva delle spese, le risultanze del bilancio di previsione e quelle del rendiconto. Peraltro, quando – come nel caso di specie – manca completamente il titolo giuridico alla riscossione, la somma non può nemmeno essere iscritta con il predetto meccanismo di compensazione. Diversamente avverrebbe se il titolo fosse rapportato al credito nei confronti dello Stato per l'erogazione dei LEA, determinato *secundum legem* (sentenza n. 62 del 2020) IIIQ20;

#### *Copertura con utilizzo di risorse ipotetiche*

- Si pone in contrasto con l'art. 81 Cost., la copertura che faccia impiego della destinazione di un ipotetico contributo dello Stato al «ripianamento del debito pubblico regionale»; fermo restando che non può comunque essere consentita l'iscrizione in bilancio di risorse la cui esistenza, dimensione e finalizzazione non siano avvalorate per legge, il complesso iscrizione-accantonamento (che riguarda rispettivamente l'esercizio 2018 e il biennio successivo) [e cioè, «che a fronte dell'accertamento dell'entrata derivante dall'attuazione dell'articolo 1, comma 832, della citata legge n. 296 del 2006 sia disposto uno specifico accantonamento in apposito fondo, nelle more della conclusione degli accordi finanziari con lo Stato e della conseguente emanazione delle norme di attuazione»] finisce per modificare in modo infedele le risultanze degli esercizi di riferimento (sentenza n. 62 del 2020) IIIQ20;

- La mancata considerazione degli oneri vale a rendere la legge costituzionalmente illegittima per mancanza di copertura non soltanto per spese obbligatorie, ma anche se si tratta di oneri solo «ipotetici», in quanto l'art. 81 Cost. «impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (*ex multis*, sentenze n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013) (Corte cost. sent. n. 155/2022) (IIQ22);

- Ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre [che detta previsione legislativa] indic[hi] i mezzi per farvi fronte» (sentt. n. 190/2022, n. 163/2020; n. 307/2013). (Corte cost. sentt. n. 190; n. 187/2022);

- l'equilibrio finanziario «presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano «una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale» [...] (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 274 del 2017) (Corte cost. sent. n. 155/2022).

#### *Obbligo di copertura e tutela dei diritti incompressibili della persona*

Con la **sentenza n. 152/2020**, in relazione agli artt. 3 e 38, primo comma, Cost., è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, nei sensi e nel termine di cui in motivazione, l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 4, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)», nella parte in cui, con riferimento agli invalidi civili totali, dispone che i benefici incrementativi di cui al comma 1 sono concessi «ai soggetti di età pari o superiore a sessanta anni» anziché «ai soggetti di età superiore a diciotto anni».

In particolare, la Corte si è altresì soffermata ad esaminare, respingendola, l'eccezione sollevata dall'INPS, circa la violazione dell'art. 81 della Costituzione ad opera della norma di risulta derivante dal pronunciamento additivo di prestazione derivante dalla pronuncia



della Corte, affermando che “la maggior spesa a carico dello Stato [...] non si risolve [...] in «violazione dell’art. 81 della Costituzione», poiché, nella specie, vengono in gioco diritti incompressibili della persona”. Ciò, in quanto “il vincolo di bilancio non può avere prevalenza assoluta sugli altri principi costituzionali”; donde l’auspicio di un contemperamento dei valori costituzionali sottesi alla norma denunciata «con il principio di bilancio costituente anch’esso un valore costituzionale”. Sul punto, la Corte ha ricordato di aver chiarito che “le scelte allocative di bilancio proposte dal Governo e fatte proprie dal Parlamento, pur presentando natura altamente discrezionale entro il limite dell’equilibrio di bilancio, vedono naturalmente ridotto tale perimetro di discrezionalità dalla garanzia delle spese costituzionalmente necessarie, inerenti all’erogazione di prestazioni sociali incompressibili (*ex plurimis*, sentenze n. 62 del 2020, n. 275 e n. 10 del 2016). Ciò comporta che il legislatore deve provvedere tempestivamente alla copertura degli oneri derivanti dalla pronuncia, nel rispetto del vincolo costituzionale dell’equilibrio di bilancio in senso dinamico (sentenze n. 6 del 2019, n. 10 del 2015, n. 40 del 2014, n. 266 del 2013, n. 250 del 2013, n. 213 del 2008)” (**sentenza n. 152/2020**) IIQ20.

*Equilibrio del bilancio e contemperamento dei valori costituzionali: efficacia ex nunc della sentenza di accoglimento*

Nella prospettiva del “contemperamento dei valori costituzionali – equilibrio di bilancio ed erogazione di prestazioni sociali incompressibili –” la Corte ha graduato gli effetti temporali del *decisum* (che ha esteso le indennità assistenziali recati dalla norma agli invalidi civili totali, indipendentemente dall’età anagrafica), facendoli decorrere (solo) dal giorno successivo a quello di pubblicazione della sentenza sulla Gazzetta Ufficiale. La tecnica decisoria della sentenza con effetto *ex nunc*, adottata dalla Corte, appartiene alla giurisprudenza avviata a partire dalla sentenza n. 10 del 2015 (nello stesso senso anche sentenze n. 246 del 2019, n. 74 e n. 71 del 2018). (**sentenza n. 152/2020**) IIQ20.

*Obbligo di copertura, clausola di invarianza finanziaria e relazione tecnica*

Nel respingere una questione di legittimità costituzionale in relazione all’art. 81 Cost., la Corte ha ritenuto che il progetto di legge regionale impugnato, asseritamente foriero di nuovi oneri non coperti nonostante la previsione di una clausola di invarianza finanziaria, ritenuta dal ricorrente clausola “di mero stile”, risultasse, in effetti, accompagnato da una relazione finanziaria attestante l’insussistenza di maggiori oneri a carico del bilancio regionale, «stante l’invarianza delle previsioni di spesa relative all’ammontare dei trasferimenti ordinari per gli Enti interessati, rimanendo a carico di questi ultimi l’autonoma gestione dei relativi oneri». (**sentenza n. 143/2020**) IIQ20.

*Obbligo di copertura e riduzioni di spesa con rimozione retroattiva di norme medio tempore già entrate in vigore*

La Corte ha ritenuto in contrasto con l’art. 81 una legge regionale che, ad invarianza della spesa già consolidata, ne ha ridotto retroattivamente la copertura, ritenendo l’intervento legislativo retroattivo intrinsecamente pregiudizievole dell’equilibrio economico-finanziario. D’altro canto, ha soggiunto la Corte che l’esplicita previsione di neutralità finanziaria non esclude la violazione del parametro evocato, tanto che, in varie occasioni, “sono state censurate leggi che prevedevano una clausola di invarianza ma, al contempo, contraddittoriamente introducevano nuovi oneri a carico dell’amministrazione [...]”. In particolare, allorché sono stati disposti interventi inevitabilmente onerosi, senza che né nella legge né altrove si fosse data alcuna spiegazione in merito alle spese e alla loro copertura, la Corte costituzionale è stata costantemente dell’avviso che la previsione dell’assenza di oneri

aggiuntivi costituissero “una mera clausola di stile, priva di sostanza”» (sentenza n. 5 del 2018). (**sentenza n. 163/2020**) IIQ20.

#### *Leggi regionali ed obbligo di copertura*

La ha ricordato che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 17 e 19, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) – disposizioni specifiche dell’art. 81, terzo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 147 e n. 5 del 2018) –, le Regioni sono tenute a indicare la copertura finanziaria delle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza, utilizzando le metodologie di copertura specificamente previste. Quello di tener conto di tali oneri è un corollario del principio secondo cui l’«art. 81 Cost. impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (sentenza n. 307 del 2013). (**sentenza n. 163/2020**) IIQ20.

#### *Art. 81 Cost: la sua forza espansiva a presidio degli equilibri di finanza pubblica*

Con la **sentenza n. 244/2020**, la Corte ha riaffermato che l’«art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost.» mostra un’immutata «forza espansiva» e conserva il carattere di «presidio degli equilibri di finanza pubblica», di «clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile (sentenza n. 192 del 2012) (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 274 del 2017). Esso, pertanto, ha conservato una portata precettiva sostanzialmente immutata, che non lo rende in alcun modo parametro inconferente. IIIQ20.

#### *Art. 81 Cost. e norme interposte*

Con la **sentenza n. 235/2020**, la Corte ha rammentato il proprio costante orientamento secondo cui il canone costituzionale dell’art. 81, terzo comma, Cost. («Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte») «opera direttamente, a prescindere dall’esistenza di norme interposte» (*ex plurimis*, sentenze n. 26 del 2013 e n. 227 del 2019), applicandosi immediatamente anche agli enti territoriali ad autonomia speciale. Ha aggiunto la Corte che, nondimeno, sussistono, nella specie, disposizioni puntualmente attuative del precetto costituzionale, da ravvisarsi, in primo luogo, nell’art. 19 della legge 196 del 2009 in forza del quale si prescrive, anche nei confronti delle Regioni, la previa quantificazione della spesa quale presupposto della copertura finanziaria («per l’evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un’entità indefinita»: così la sentenza n. 147 del 2018) e, quindi, nelle disposizioni – ulteriormente specifiche dell’art. 81, terzo comma, Cost. – di cui agli artt. 36, 38, 39 e 48 del d.lgs. n. 118 del 2011, a tenore dei quali, le leggi regionali che prevedono spese obbligatorie a carattere continuativo (e, tra queste, le spese «relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse»: comma 1, lettera a, del citato art. 48) debbono quantificarne l’onere annuale per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione, che deve avere «un orizzonte temporale almeno triennale» (artt. 36 e 39 citati). IIIQ20.

#### *Obbligo di copertura di oneri incomprimibili quantificati in relazione ad un solo esercizio*

Con la **sentenza n. 235/2020**, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell’art. 81, terzo comma, Cost., l’art. 3 della legge reg. Siciliana n. 14 del 2019, che modificando l’art. 10, comma 1, della legge regionale n. 47 del 2012, istitutivo dell’Ufficio del Garante, alle dirette dipendenze dell’Autorità Garante per l’infanzia e l’adolescenza e dell’Autorità Garante della persona con disabilità, ha circoscritto al solo esercizio finanziario 2019 l’autorizzazione di spesa per il funzionamento del neo-istituito Ufficio del Garante «e

per ogni altra iniziativa promossa dal Garante nell'ambito delle proprie funzioni», pur dotando detto Ufficio di personale.

La norma impugnata, dunque, autorizza spese che comprendono (anche e soprattutto) quelle per il personale in dotazione dell'Ufficio e, dunque, le spese per gli «stipendi», nonché, comunque (e necessariamente), ulteriori «spese fisse» per il funzionamento dell'Ufficio medesimo e per le iniziative assunte dal Garante coerentemente con le funzioni assegnategli.

Si tratta, quindi, secondo la Corte, di «spese continuative obbligatorie», che richiedono, alla luce di quanto evidenziato, una quantificazione dell'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione: ciò che la Regione ha mancato appunto di adottare con il denunciato art. 3, in contrasto, pertanto, con l'art. 81, terzo comma, Cost. IIIQ20.

*Obbligo di copertura e diritto intertemporale delle norme interposte concernenti la copertura: il caso della copertura delle spese continuative e ricorrenti*

Con la **sentenza n. 244/2020**, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli art. 1 e 8, comma 2, della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982 e dell'art. 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015, sollevata dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

Ciò in quanto le disposizioni censurate (in particolare, l'art. 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2) avrebbero l'obiettivo di contenere la spesa relativa alla medesima integrazione regionale, in attesa della definitiva estinzione del regime di trattamento di fine servizio, a seguito della sua piena sostituzione con il trattamento di fine rapporto nel settore del pubblico impiego, e della conseguente estinzione del trattamento integrativo erogato dalla Regione; sicché, secondo la Corte, risulta palese che la norma in questione non rientra fra quelle indicate nell'art. 81 Cost. quali norme che importano «nuovi o maggiori oneri», per cui occorre indicare la copertura finanziaria. Questa constatazione è confermata, come già rilevato, sia nei lavori preparatori, sia nella scheda tecnico-finanziaria allegata alla legge regionale in esame, documentazione che – come ribadito dalla stessa Corte – contribuisce alla corretta interpretazione delle disposizioni censurate (sentenza n. 143 del 2020).

Quanto, invece, alla copertura finanziaria prevista dall'art. 8 della legge n. 58 del 1982, costituita dal rinvio alla legge regionale annuale di bilancio e contestata dal collegio rimettente, la Corte ha ritenuto che essa fosse in armonia con le indicazioni contenute nella legge 9 maggio 1976, n. 335 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni), in attuazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. (nel testo precedente alla riforma costituzionale). Tale legge, oltre a prevedere che la regione, insieme al bilancio annuale, con un contenuto puntualmente individuato, redigesse un bilancio pluriennale, «sede per il riscontro della copertura finanziaria di nuove o maggiori spese stabilite da leggi della regione a carico di esercizi futuri», in vista dell'obiettivo dell'«equilibrio», (art. 1, quarto comma) all'art. 2, primo comma, disponeva che «le leggi regionali che prevedono attività o interventi a carattere continuativo o ricorrente determinano di norma solo gli obiettivi da raggiungere e le procedure da seguire, rinviando alla legge di bilancio la determinazione dell'entità della relativa spesa».

A queste prescrizioni si sono attenute le Regioni. La Regione Emilia-Romagna le ha recepite, in particolare, nella legge della Regione Emilia-Romagna 6 luglio 1977, n. 31 (Norme per la disciplina della contabilità della Regione Emilia-Romagna), cui si conforma il censurato art. 8 della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982.

Anche il successivo decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208), nel definire i principi fondamentali in materia di bilancio e contabilità, ha confermato tali previsioni.

A tale proposito la Corte, nel ribadire che le leggi istitutive di nuove spese devono contenere un'esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura e che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali, ha affermato che «solo per le spese continuative e ricorrenti è consentita l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale» (così punto 4.1. del Considerato in diritto della sentenza n. 26 del 2013).

Successivamente, la disciplina statale è stata più volte modificata, come è accaduto, ad esempio, con l'introduzione dell'obbligo della relazione tecnica sugli oneri finanziari implicati dai disegni di legge di spesa, nonché della clausola finanziaria per effetto dell'art. 11-ter della legge 5 agosto 1978, n. 468 (Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio), come modificato dalla legge 23 agosto 1988, n. 362 (Nuove norme in materia di bilancio e di contabilità dello Stato), in vista della più puntuale e dettagliata applicazione del principio di copertura finanziaria, funzionale a garantire l'equilibrio di bilancio.

Per assicurare la più puntuale applicazione del principio di copertura finanziaria, funzionale a garantire l'equilibrio di bilancio, tenendo conto della crescente complessità della finanza pubblica e della sempre maggiore incidenza dei vincoli derivanti dalla integrazione europea, è stata poi adottata la nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 2009). Quest'ultima, in particolare, agli artt. 17 e 19, ha dettato le nuove regole inerenti alle modalità di copertura finanziaria delle leggi statali e regionali, in risposta all'esigenza di armonizzazione dei bilanci pubblici e di garanzia del miglior uso delle risorse pubbliche anche da parte degli enti territoriali. Tale esigenza è stata, in particolare, recepita anche dal d.lgs. n. 118 del 2011, che ha dettato norme di «armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi».

Entrambi tali testi normativi sono stati successivamente modificati, in specie a seguito della riforma introdotta dalla legge cost. n. 1 del 2012, sempre in vista dell'obiettivo di assicurare nella maniera più adeguata il rispetto del principio di copertura finanziaria e quindi l'equilibrio di bilancio, che costituiscono «due facce della stessa medaglia» (sentenza n. 227 del 2019).

È in questa prospettiva che devono essere lette le norme di cui all'art. 30 della legge n. 196 del 2009 e all'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, che il rimettente ha invocato a integrazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., secondo cui le leggi di spesa a carattere continuativo o permanente possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio, ma solo nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie.

Con riguardo al giudizio di idoneità delle modalità di copertura delle diverse tipologie di spesa, la Corte ha anche ricordato di aver affermato che «il principio dell'equilibrio di bilancio [...] opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» e che «[g]li artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009 costituiscono una mera specificazione del principio in questione» (sentenza n. 26 del 2013). Tale principio non è mutato e «si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile» (sentenza n. 227 del 2019). Pertanto, il sindacato di costituzionalità sulle modalità di copertura finanziaria delle spese coinvolge direttamente il precetto costituzionale, a prescindere dalle varie declinazioni dello stesso, nel volgere del tempo.

Nel caso di specie, le norme regionali censurate delineavano una modalità “procedurale” di copertura finanziaria della spesa prevista che, come si è visto, è coerente con quanto stabilito dal legislatore statale (nella legge n. 335 del 1977) al momento della loro adozione e che questa Corte ha riconosciuto, nella sentenza n. 26 del 2013, conforme al precetto costituzionale. Tale giudizio non muta a causa della successiva adozione di norme statali di attuazione del medesimo precetto, quali sono da considerare gli artt. 30 della legge n. 196 del 2009 e 38 del d.lgs n. 118 del 2011, che si sono sostituite a quelle allora vigenti. Queste ultime hanno individuato modalità procedurali più penetranti di garanzia del precetto costituzionale, il cui rispetto, tuttavia, non può costituire parametro di valutazione della legittimità della copertura finanziaria di una spesa molto risalente nel tempo e in via di estinzione.

Per tale spesa, peraltro, è stata assicurata la copertura finanziaria non solo tramite le leggi annuali di bilancio (ivi compresa quella relativa all’esercizio finanziario 2018 in contestazione), in linea con le modalità prescritte dal censurato art. 8 della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982, ma anche mediante l’accantonamento di risorse, puntualmente quantificate (tenendo conto degli oneri residui della citata legge reg. n. 58 del 1982 e valutando quanto maturato alla data del 31 dicembre 2017) nel bilancio di previsione 2018/2020, proprio al fine di assicurare la copertura degli oneri residui per gli stessi anni, in sostanziale conformità con quanto prescritto dalla norme generali di contabilità e di bilancio che il collegio rimettente assume violate. IIIQ20.

Le leggi regionali, che prevedono spese a carattere continuativo, debbono quantificare l’onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi finanziari compresi nel bilancio di previsione e indicare l’onere a regime, potendo rinviare la quantificazione alla legge di bilancio nel solo caso in cui si tratti di spese non obbligatorie (Corte cost. sent. n. 155/2022) (IIQ22).

#### *Obbligo di copertura e relazione tecnica*

Con la **sentenza n. 235/2020**, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell’art. 81, terzo comma, Cost., l’art. 7 della legge reg. Siciliana n. 14 del 2019, che, al comma 1, estende ai dipendenti della Regione l’applicazione degli istituti del trattamento anticipato di pensione (c.d. “quota 100”, ossia la sommatoria tra il requisito dell’età anagrafica non inferiore ad anni 62 e il requisito dell’anzianità contributiva non inferiore ad anni 38) e del finanziamento dell’indennità di fine servizio (che consente ai beneficiari della c.d. “quota 100” di conseguire detta indennità in via anticipata rispetto al momento di maturazione dei requisiti ordinari di accesso alla pensione), mentre, al comma 2, individua, per i dipendenti regionali di cui all’art. 52, comma 5, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2015, requisiti e modalità del trattamento pensionistico, escludendo, dai primi, l’incremento della speranza di vita di cui all’art. 12 del d.l. n. 78 del 2010 e stabilendo, quanto alle seconde, la decorrenza del trattamento di quiescenza dopo tre mesi dalla data di maturazione dei requisiti pensionistici. Le argomentazioni della difesa regionale a sostegno della coerenza della clausola di invarianza finanziaria, posta dal comma 3 dell’art. 7 impugnato dal Governo, con la spesa previdenziale che comporta la norma censurata a carico del bilancio regionale - gravato (in via diretta o indiretta) dalla spesa per il trattamento di quiescenza e per l’indennità di fine servizio dei dipendenti della Regione - sono state - dalla Corte - ritenute generiche e prive di riscontri.

In particolare, sul punto la Corte ha richiamato: a) la norma interposta di cui all’art. 17, comma 3, della legge n. 196 del 2009, in base alla quale «i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati di una relazione tecnica, predisposta dalle

amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti»; b) il comma 6-bis del medesimo art. 17, in base al quale «[p]er le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria»; c) il comma 7, primo periodo, dello stesso art. 17 secondo il quale «[p]er le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, la relazione di cui al comma 3 contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento».

Tanto premesso, la Corte (richiamando la sentenza n. 227 del 2019), in tema di necessaria copertura finanziaria delle spese ai sensi dell'art. 81, terzo comma, Cost., ha ricordato di avere già posto in rilievo come una legge "complessa" dovrebbe «essere corredata, quantomeno, da un quadro degli interventi integrati finanziabili, dall'indicazione delle risorse effettivamente disponibili a legislazione vigente, da studi di fattibilità di natura tecnica e finanziaria e dall'articolazione delle singole coperture finanziarie, tenendo conto del costo ipotizzato degli interventi finanziabili e delle risorse già disponibili».

*Obbligo di copertura e tecnica dell'assorbimento della questione concernente l'art. 81. Cost. nel giudizio di legittimità costituzionale*

Ulteriori pronunce in materia di copertura finanziaria degli oneri per ritenuta violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., sono le **sentenze nn. 239, 233, 227, 217, 194/2020**, definite nel senso della non fondatezza, con le quali la Corte ha ritenuto assorbita la questione (tutte questioni sollevate su ricorso del Governo).

*L'obbligo di copertura: divieto di ripagare debito (gli oneri di restituzione della quota annuale del FAL) con lo stesso debito (l'anticipazione di liquidità)*

Con la sentenza n. 80/2021, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 39-ter, commi 2 e 3, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8.

Quanto al principio di copertura, la Corte evidenzia che la norma censurata prevede, illegittimamente, "di ripagare un debito (gli oneri di restituzione della quota annuale) con lo stesso debito (l'anticipazione di liquidità). In tal modo, il FAL diminuisce gradualmente, senza che sia realizzata la finalità di legge, e, al contempo, viene incrementata la capacità di spesa dell'ente, senza un'effettiva copertura giuridica delle poste passive".

In particolare, infatti - secondo la Corte - il comma 3 del citato art. 39-ter consente, con locuzioni inequivocabili, l'utilizzo delle anticipazioni incassate e appostate nel FAL per rimborsare le quote annuali delle anticipazioni medesime.

Ciò [peraltro] pregiudica “l’equilibrio strutturale dell’ente locale, in quanto alla situazione deficitaria già maturata si aggiunge quella derivante dall’impiego indebito dell’anticipazione”.

Secondo la Corte, ne risulta violato anche l’art. 119, sesto comma, Cost., in quanto l’impiego dello stesso FAL per il rimborso della quota annuale del maggior disavanzo, esonerando l’ente dal rinvenimento in bilancio di effettivi mezzi di copertura, produce un fittizio miglioramento del risultato di amministrazione, con evidente possibilità di liberare ulteriori spazi di spesa che potrebbero essere indebitamente destinati all’ampliamento di quella corrente (cfr., anche, sentenza n. 4 del 2020).

*Art. 81, terzo comma, Cost.: tendenziale contestualità tra previsione dell’onere e sua copertura*

In tema di copertura, la Corte, con la **sentenza n. 106/2021**, ha avuto occasione di ribadire: a) che la corretta applicazione dell’art. 81, terzo comma, Cost., richiede fisiologicamente una copertura contestuale della spesa, non avendo alcun apprezzabile senso l’approvazione di norme che, difettandone, non potrebbero comunque trovare applicazione se non a mezzo di atti di spesa palesemente illegittimi; b) che, laddove sia rinvenuta attingendo a fondi o ad accantonamenti finalizzati a sovvenire possibili maggiori oneri, la copertura *a posteriori*, per essere effettiva, deve in ogni caso avvenire per mezzo di variazioni riguardanti categorie omogenee di entrata e di spesa, corredate da un’illustrazione che dia adeguato conto della complessiva neutralità della variazione di bilancio posta in essere.

*Legittimazione della Regione ad impugnare disposizioni dello Stato, evocando, “per ridondanza”, l’art. 81 Cost.*

Con la **sentenza n. 168/2021**, la Corte ha ribadito la legittimazione della Regione a sollevare questione di legittimità costituzionale in relazione all’art. 81 Cost. per ridondanza laddove si dolga delle ripercussioni finanziarie di normativa statale sulle competenze regionali in materia di organizzazione amministrativa e di autonomia finanziaria (nella specie, la Regione, motivatamente, lamentava che la previsione statale era di per sé idonea a produrre effetti finanziari a carico del bilancio regionale senza la previsione di un limite quantitativo all’apporto organizzativo e di personale esigibile da parte di un commissario *ad acta*).

*Utilizzo sviato di mezzi di copertura, con dequalificazione della spesa, e difetto di copertura di nuovi oneri per interessi*

Con la **sentenza n. 156/2021**, la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 5 della legge della Regione Siciliana 19 luglio 2019, n. 13 (Collegato al DDL n. 476 ‘Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2019. Legge di stabilità regionale’), nel testo vigente prima delle modifiche apportate dall’art. 2 della legge della Regione Siciliana 14 ottobre 2020, n. 23 (Modifiche di norme in materia finanziaria), nonché dell’art. 2 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2020, modificativo dell’art. 5 della citata legge Reg. Siciliana n. 13 del 2019.

In particolare, la Corte ha ritenuto che entrambe le disposizioni regionali prevedano, in contrasto con l’art. 81, terzo comma, Cost., l’impiego di parte del contributo statale (art. 1, comma 883, l. n. 145/2018) destinato agli enti territoriali siciliani per spese di investimento “come valida copertura di una spesa diversa, modificando unilateralmente la destinazione soggettiva e, soprattutto, qualitativa delle risorse attribuite dallo Stato”.

In sostanza, secondo la Corte, le citate norme regionali confliggerebbero con il principio di cui all’art. 81, terzo comma, Cost. poiché: a) utilizzerebbero parte dei contributi posti a carico del bilancio dello Stato per finalità diverse da quelle previste nella citata norma statale (spesa corrente anziché spesa di investimento); b) prevederebbero nuovi oneri, quantificati ma non

coperti, per interessi a carico del bilancio regionale derivanti dalle operazioni finanziarie connesse all'anticipazione temporale delle risorse statali da destinare ai Consorzi e alle Città metropolitane regionali.

*Copertura di spese regionali obbligatorie e ripetitive*

Con la **sentenza n. 106/2021**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 3, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo (legge di stabilità regionale 2020)», nella parte in cui, ai commi 3, lettera a), e 4, prevedendo che «[n]ell'ipotesi di diniego del titolo abilitativo, di versamenti in eccesso o rinuncia, la somma è restituita al richiedente ed i relativi oneri trovano copertura nell'ambito delle risorse stanziato sul capitolo di spesa del bilancio di previsione 11825 - Missione 1, Programma 04, Titolo 1 - denominato "Rimborso oneri di urbanizzazione"», non quantifica gli oneri finanziari relativi agli esercizi 2021 e 2022 e non assicura agli stessi l'immediata copertura finanziaria.

La Corte ha preliminarmente qualificato gli oneri in questione quali oneri finanziari a carattere obbligatorio, trattandosi di nuove e maggiori spese che discendono da una modifica della disciplina a regime delle ipotesi di restituzione della quota degli oneri di urbanizzazione già corrisposti alla Regione per la realizzazione di determinati interventi edilizi.

Tanto premesso, la Corte ha ritenuto violato l'obbligo di copertura finanziaria, così come declinato dall'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, che richiede al legislatore regionale di assicurare, alle spese a carattere obbligatorio e ripetitivo, immediata copertura per tutti e tre gli esercizi considerati dal bilancio di previsione pluriennale: «[l]e leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio».

*Nuovi oneri derivanti da legge dello Stato posti a carico della Regione: interferenza con il principio dell'equilibrio di bilancio regionale*

Con la **sentenza n. 168/2021**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150 (Misure urgenti per il rilancio del servizio sanitario della regione Calabria e per il rinnovo degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario), convertito, con modificazioni, nella legge 30 dicembre 2020, n. 181, nella parte in cui non prevede che al prevalente fabbisogno della struttura commissariale provveda direttamente lo Stato e nella parte in cui, nell'imporre alla Regione di mettere a disposizione del commissario ad acta un contingente di venticinque unità di personale, stabilisce che tale entità costituisce un «minimo» anziché un «massimo».

Con specifico riferimento all'evocato art. 81, terzo comma, Cost., la Corte ha ritenuto la fondatezza della questione, in quanto la disposizione statale impugnata imporrebbe alla Regione un onere organizzativo e finanziario indeterminato e ingiustificato, determinando un'illegittima interferenza con il principio dell'equilibrio di bilancio regionale.

*Il canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost. «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte».*

Con la **sentenza n. 226/2021**, la Corte ha riaffermato che il canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost. «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte»



(*ex plurimis*, sentenza n. 26/2013), applicandosi immediatamente anche agli enti territoriali ad autonomia speciale.

Le disposizioni statali di cui all'art. 17 della legge n. 196 del 2009 sono meramente specificative del principio dell'equilibrio di bilancio, sicché questo opera direttamente, a prescindere da norme interposte (sentenze n. 244 del 2020 e n. 26 del 2013), come anche rimarcato dalla giurisprudenza contabile in sede di verifica della copertura finanziaria degli oneri recati da leggi regionali di spesa (in tal senso, Corte dei conti, sezione delle autonomie, deliberazione 27 maggio 2021, n. 8, recante «Linee di orientamento per le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri nelle leggi regionali») (Corte cost. **sentt. n. 200 e n. 124/2022**). (II e IIIQ22).

*Le disposizioni direttamente attuative del precetto costituzionale: l'art. 19 l. n. 196/2009 e l'art. 38, comma 1, d.lgs. n. 118/2011*

Con la stessa **sentenza n. 226/2021**, la Corte ha evidenziato che tra le disposizioni direttamente attuative del precetto costituzionale è da annoverare, in primo luogo, l'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in forza del quale si prescrive, anche nei confronti delle Regioni, la previa quantificazione della spesa quale presupposto della copertura finanziaria («per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita»: così la sentenza n. 147/2018), con rinvio, quanto alle modalità di copertura, all'art. 17 della medesima legge di contabilità; la Corte ha altresì, richiamato le disposizioni – ulteriormente specificative dell'art. 81, terzo comma, Cost. – contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011 e, in particolare, nell'art. 38, comma 1, a mente del quale «[l]e leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime [...]»; solamente nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio.

*Onere di copertura: si applica anche alle Autonomie speciali*

Ai sensi dell'art. 19 della legge n. 196 del 2009, anche le autonomie speciali sono tenute a indicare la copertura finanziaria delle leggi che prevedono nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 81, terzo comma, Cost. (Corte cost. **sent. n. 190/2022**).

*Oneri pluriennali*

L'art. 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), concernente le leggi regionali di spesa e la relativa copertura finanziaria, impone al legislatore regionale, con riferimento alle spese obbligatorie e a carattere continuativo, di quantificare «l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione» e di indicare l'onere a regime (Corte cost. **sent. n. 124/2022**) (IIQ22).

*Le esclusive modalità di copertura degli oneri recati dalla legislazione statale e regionale*

Con la sentenza **n. 226/2021**, la Corte ha ricordato che l'art. 17 della legge n. 196 del 2009, al comma 1, prevede quali esclusive modalità di copertura finanziaria delle spese l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali; la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; le modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate.

Inoltre, il successivo comma 3 stabilisce che le norme che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredate da una relazione tecnica predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture.

Infine, il comma 7 precisa che «[p]er le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, la relazione di cui al comma 3 contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento».

*Copertura di spese obbligatorie aventi natura permanente: il caso del trattamento economico del personale del Corpo forestale della Regione Siciliana*

La Corte (**sentenza n. 226/2021**) ha dichiarato non conforme all'art. 81, terzo comma, Cost., la legge della Regione Siciliana n.16 del 2020 che ha demandato la definizione dell'adeguamento dell'indennità mensile pensionabile (in analogia a quanto riconosciuto ai corpi di polizia ad ordinamento civile) per il personale del Corpo forestale della Regione Siciliana alla contrattazione collettiva, senza individuare la relativa copertura finanziaria in violazione delle competenze statuarie.

Trattandosi di spese afferenti al trattamento economico del personale dipendente e quindi rientranti tra le spese obbligatorie aventi natura permanente, come espressamente previsto dall'art. 48, comma 1, lettera a), del medesimo d.lgs. n. 118 del 2011, la legge regionale impugnata avrebbe già dovuto quantificare essa stessa l'onere annuale e quello a regime e prevederne la copertura dovendo la contrattazione collettiva nel pubblico impiego svolgersi nell'ambito di una provvista finanziaria assegnata e preventivamente definita.

*Utilizzo di risorse già stanziato in bilancio a copertura di nuovi o maggiori oneri obbligatori e ricorrenti: preclusione in via di principio*

La Corte, con la medesima **sentenza n. 226/2021**, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni della legge della Regione Siciliana n. 29 del 2020 regionale che individuano per la copertura della spesa - relativa rispettivamente all'assunzione di nuovo personale del Corpo forestale regionale e alla corresponsione al suddetto personale dell'adeguamento dell'indennità pensionabile - le somme gravanti sulla Missione 9, Programma 5, capitolo 150001, del bilancio regionale per l'esercizio finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022.

In proposito, la Corte ha evidenziato come le disposizioni impuginate si configurino quali nuove e maggiori spese, derivanti cioè da nuove assunzioni e dall'adeguamento (id est aumento) delle indennità mensili pensionabili.

La legge regionale in tal modo non prevede alcuna nuova entrata né prevede alcuna riduzione di spesa permanente al fine di coprire detti oneri.

Essa inoltre non accompagna lo stanziamento con una relazione tecnica che giustifichi il semplice rinvio al suddetto capitolo nel presupposto della effettiva presenza di risorse già stanziato e quindi disponibili per il sostentamento dei maggiori oneri.

Infatti, costituisce principio generale che tutte le risorse stanziato in bilancio siano già interamente impegnate e dirette a sovvenire a spese già ivi previste (*ex multis*, sentenze n. 171/2021 e n. 209/2017).

Tale principio trova viepiù applicazione per le spese obbligatorie per il personale, che per loro natura si sottraggono a ipotesi di facile comprimibilità.

Nondimeno, la Corte ha rappresentato che laddove comunque si ritenga che lo stanziamento complessivo per le spese del personale già vigente sia in grado di sostenere anche il peso dei nuovi oneri, senza quindi richiedere di essere incrementato da risorse

derivanti da nuove entrate o da ulteriori riduzioni permanenti di spesa, se ne sarebbe dovuta dare un'analitica dimostrazione, da compendiarsi principalmente nella Relazione tecnica e nello sviluppo degli oneri con proiezione almeno decennale (art. 17, comma 7, della legge n. 196/2009).

*Utilizzo a copertura di mezzi di copertura "interni"*

Con la **sentenza n. 199/2021**, la Corte ha dichiarato non fondate, in relazione all'art. 81, terzo comma, Cost., le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 2, e 6 della legge della Regione Abruzzo 31 luglio 2020, n. 20, recante «Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 2018, n. 2 (Legge organica in materia di sport e impiantistica sportiva) e ulteriori disposizioni urgenti», richiamando il comma 4-bis dell'art. 111 del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, inserito in sede di conversione in legge ed entrato in vigore il 30 aprile 2020, consente agli enti territoriali che in un certo esercizio abbiano ripianato il disavanzo per un importo superiore a quanto previsto in bilancio, di scomputare il maggiore recupero dalla quota da ripianare negli esercizi successivi, purché tale migliore risultato sia «determinato dall'anticipo delle attività previste nel relativo piano di rientro riguardanti maggiori accertamenti o minori impegni previsti in bilancio per gli esercizi successivi in attuazione del piano di rientro».

In proposito, la Corte ha ritenuto che la citata disposizione di cui all'art. 111, comma 4-bis, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, se da un lato detta un criterio di riscontro della riferibilità dell'importo del disavanzo ripianato dall'ente alle misure a tal fine specificamente individuate, altrettanto chiaramente, dall'altro, non prevede che debba essere approvato un piano di rientro dettagliato, come invece pretendeva la censura governativa, sulla base della considerazione che la disciplina analitica del piano di rientro dal disavanzo, di cui all'Allegato 4/2 - Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, paragrafi da 9.2.25 a 9.2.30, è entrata in vigore successivamente alla pubblicazione della legge regionale dell'Abruzzo.

Sicché, sulla base della citata disposizione statale applicata dalla Regione, il migliore risultato conseguito nell'esercizio precedente per l'anticipo del piano di rientro dal disavanzo rispetto al cronoprogramma già approvato, legittima l'utilizzo, da parte del legislatore regionale, del maggior spazio finanziario (in sostanza, attraverso il ricorso a mezzi di copertura "interni") per la copertura di nuovi o maggiori oneri.

*Illegittima iscrizione, nel bilancio preventivo, di disavanzi convenzionalmente predeterminati e gravemente sottostimati*

Con la **sentenza n. 235/2021**, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimi l'art. 8, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018 e l'art. 8, comma 1, lettere a) e c), della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019, in riferimento gli artt. 81 e 97 Cost., sotto i profili della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale, sono fondate.

Secondo la Corte, è costituzionalmente illegittima l'iscrizione, in parte spesa dei bilanci preventivi relativi agli esercizi 2018 e 2019, di disavanzi convenzionalmente predeterminati e gravemente sottostimati. Le norme regionali, infatti, non prevedono alcuno stanziamento per il recupero del deficit rinveniente dagli esercizi finanziari 2015, 2016 e 2017 risultanti dai rendiconti degli anni 2014-2017 già approvati e parificati dalla Corte dei conti. Con ogni evidenza, ciò pregiudica il corretto calcolo del risultato di amministrazione poiché, attraverso tale operazione, viene a essere sostituita una mera espressione matematica alla corretta determinazione degli effetti delle dinamiche attive e passive di bilancio relative ai

suddetti rendiconti e a quelli degli esercizi successivi (principio di continuità delle risultanze dei bilanci).

L'introduzione di una tale regola legislativa urta il principio di prudenza nella redazione dei bilanci perché comporta, a lungo termine, modalità redazionali che non si sono basate su una previsione credibile, ragionevole e prudente delle risorse a disposizione e delle relative spese.

*Violazione indiretta (o per ridondanza) degli artt. 81 e 97 Cost.*

Con la **sentenza n. 247/2021**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2017, n. 39, nella parte in cui prevede che la quota aggiuntiva di spesa di personale connessa alla mobilità in entrata del personale a tempo indeterminato del soppresso ruolo speciale ad esaurimento, non rileva ai fini delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» e successive modificazioni e integrazioni, nello stretto limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per tali dipendenti dagli enti di provenienza.

Secondo la Corte, l'esclusione delle spese sostenute per il personale delle ex Comunità montane dai limiti di finanza pubblica stabiliti dallo Stato non solo viola il parametro di competenza di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. [il giudice rimettente che la legge sospettata di illegittimità costituzionale avrebbe gravato il sistema di bilancio regionale con oneri «sostenuti "in deroga" ai vincoli di spesa» di cui ai commi 557 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006. Tali spese avrebbero sottratto risorse al sistema finanziario regionale, erodendone la capacità di spesa effettiva], ma, incidendo sulla corretta copertura delle stesse, determina anche la lesione indiretta dei parametri finanziari di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., mettendo a repentaglio il già fragile equilibrio del bilancio della Regione Basilicata.

Con la **sentenza n. 215/2021**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 40, comma 5, della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 40 nella parte in cui dispone che «Alle spese di cui al comma 1 non si applicano i limiti stabiliti dall'art. 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122», con ciò violando i limiti di spesa - qualificati come principi di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost. - previsti dal parametro interposto di cui alla richiamata disposizione statale.

Per effetto di tale modifica normativa, il legislatore abruzzese ha indebitamente ampliato il plafond di spesa preso a riferimento per il calcolo dell'obiettivo finanziario, considerando nel conteggio della spesa per il personale a tempo determinato del 2009 anche quella relativa ai gruppi consiliari. Contemporaneamente, per effetto della disposizione censurata, in fase di redazione del bilancio tale voce viene scomputata dall'ammontare complessivo della spesa per il personale, così incrementando illegittimamente la relativa capacità di spesa a disposizione dell'amministrazione regionale, non erosa dalla componente afferente ai gruppi consiliari.

Secondo la Corte costituzionale, il meccanismo concepito dal legislatore abruzzese, consentendo una duplice espansione della spesa, sia in termini di aggravio di oneri, sia in termini di erosione di risorse - in entrambi i casi, in assenza di legittima copertura normativa - determina anche la violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., stante l'inscindibile

correlazione funzionale tra rispetto del riparto di competenze, violazione dei vincoli finanziari e tutela degli equilibri di bilancio (*ex multis*, sentt. n. 112/2020; n. 146/2019).

#### *Oneri pluriennali*

L'art. 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), concernente le leggi regionali di spesa e la relativa copertura finanziaria, impone al legislatore regionale, con riferimento alle spese obbligatorie e a carattere continuativo, di quantificare «l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione» e di indicare l'onere a regime (Corte cost. **sent. n. 124/2022**). (IIQ22)

#### **Principi di contabilità pubblica**

- L'art. 24, comma 1, della legge n. 196 del 2009, con disposizione ricognitiva di una regola dell'ordinamento contabile, stabilisce che il principio di unità del bilancio, insieme a quelli di integrità ed universalità, costituisce «profilo attuativo» (*rectius*: specificativo) dell'art. 81 Cost.; sicché è da ritenere in contrasto con detto parametro costituzionale quella disposizione che dovesse istituire un vincolo di destinazione tra una entrata di natura corrente e una maggiore spesa afferente all'esercizio di competenza (sentenza n. 192 del 2012) IIIQ12;
- i documenti contabili debbono essere informati non solo ai criteri dell'integrità, dell'universalità, dell'unità (espressamente previsti dall'art. 24 della legge n. 196 del 2009), ma anche a quelli dell'affidabilità, della veridicità, della chiarezza e della pubblicità poiché anche tali criteri costituiscono profili attuativi dell'articolo 81 della Costituzione. Il criterio dell'affidabilità garantisce la regolarità degli atti presupposti dei procedimenti di spesa seguiti dalle amministrazioni; quello della veridicità rappresenta la conformità delle scritture contabili alle sottostanti operazioni finanziarie e soprattutto la corrispondenza delle scritture a poste effettive; infine, i criteri della chiarezza e della pubblicità del bilancio garantiscono che tutti i cittadini possano venire a conoscenza delle scritture contabili (sentenza n. 138 del 2013) IQ13;
- i documenti contabili devono essere informati al principio dell'unità di bilancio (art. 24, legge n. 196 del 2009, d.lgs. n. 118 del 2011, oggetto di profonde modifiche ad opera del d.lgs. n. 126 del 2014) «secondo il quale tutte le entrate correnti, a prescindere dalla loro origine, concorrono alla copertura di tutte le spese correnti, con conseguente divieto di prevedere una specifica correlazione tra singola entrata e singola uscita» (sentenze n. 224 del 2014 e n. 192 del 2012) IIQ14;
- si pongono in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica le norme regionali che non assicurano la sincronia delle procedure di bilancio che è collegata alla programmazione finanziaria statale e alla redazione della manovra di stabilità, operazioni che presuppongono da parte dello Stato la previa conoscenza di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei (sentenza n. 184 del 2016) IIQ16;
- i principi contabili di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 118 del 2011 sono correttamente evocati a parametro da parte dello Stato in sede di ricorso in via di azione in quanto espressione della competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, primo comma, lett. e), Cost. nonché quale diretta applicazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., posto a salvaguardia dei principi di copertura finanziaria e dell'equilibrio del bilancio (sentenza n. 6 del 2017) IQ17;

- l'indefettibilità del principio di armonizzazione dei bilanci pubblici è ontologicamente collegata alla necessità di leggere, secondo il medesimo linguaggio, le informazioni contenute nei bilanci pubblici, in considerazione della stretta relazione funzionale tra «armonizzazione dei bilanci pubblici», «coordinamento della finanza pubblica», «unità economica della Repubblica», osservanza degli obblighi economici e finanziari imposti dalle istituzioni europee (sentenza n. 80 del 2017) IQ17;

#### **Coordinamento della finanza pubblica**

- se è pur vero che l'interesse nazionale non è più sufficiente di per sé a giustificare «l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 Cost. nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità né di merito alla competenza legislativa regionale, nondimeno la limitazione dell'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente comporterebbe la svalutazione di istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una maggiore flessibilità nella ripartizione di competenze, come fissata dall'art. 117 Cost.; sicché, anche nel nostro sistema costituzionale, attraverso il principio di leale collaborazione, è possibile comporre attribuzioni e funzioni tra loro intrecciate per rispondere ad esigenze prioritarie come lo sviluppo dell'economia, soprattutto nei periodi di crisi (sentenza n. 61 del 2018) IQ18;
- allo Stato è consentito di prescindere dall'accordo con la Regione e di assumere determinazioni normative unilaterali afferenti all'assetto delle reciproche relazioni finanziarie qualora l'unilaterale determinazione trovi giustificazione nella tempistica della manovra finanziaria e nella temporaneità di tale soluzione, come nel caso in cui l'indifferibilità degli adempimenti connessi alla manovra finanziaria imponga allo Stato di rispettare senza indugi i vincoli di bilancio previsti o concordati in seno all'Unione europea, realizzando comunque la successiva negoziazione di altre componenti finanziarie attive e passive, ulteriori rispetto al concorso fissato nell'ambito della manovra di stabilità (sentenza n. 66 del 2016) IQ16;
- in tema di finanziamento di ambiti materiali di competenza residuale regionale (nella specie, il trasporto pubblico locale) occorre assicurare il più ampio coinvolgimento decisionale del sistema regionale in ordine al riparto delle risorse finanziarie; coinvolgimento che si realizza attraverso lo strumento della previa intesa "forte" (nella specie) con la Conferenza permanente Stato-Regioni (tanto più necessaria per il fatto che tra i criteri di distribuzione delle risorse vi è l'entità del cofinanziamento regionale e locale) (*ex plurimis*, sentenza n. 211 del 2016) IIQ16;
- esula dalla competenza statale attinente ai principi di coordinamento della finanza pubblica, in quanto qualificabile previsione puntuale e specifica, la norma statale che stabilisca il mezzo attraverso cui conseguire il risultato di coordinamento, non lasciando alcun margine di attuazione alla Regione (sentenza n. 87 del 2018) IQ18;
- le norme statali espressive di principi di «coordinamento della finanza pubblica» nel caso in cui gli «obiettivi di riequilibrio» introdotti da disposizioni statali tocchino singole voci di spesa sono costituzionalmente legittime a condizione che: tali obiettivi consistano in «un contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente», in quanto dette voci corrispondano ad un «importante aggregato della spesa di parte corrente», come nel caso delle spese per il personale (sentenze n. 287 del 2013 e n. 169 del 2007); il citato

contenimento sia comunque «transitorio», in quanto necessario a fronteggiare una situazione contingente, e non siano previsti «in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenza n. 79 del 2014) IQ14;

*Coordinamento finanziario: ambito di applicazione*

In tema di coordinamento della finanza pubblica, la Corte, con la **sentenza n. 279/2020**, ha ribadito il proprio orientamento secondo cui i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (*ex plurimis*, tra le più recenti, sentenze n. 273, n. 263, n. 239, n. 238, n. 176 e n. 82 del 2015). IIIQ20.

*Il carattere autoapplicativo dei principi di coordinamento della finanza pubblica*

Con la **sentenza n. 145/2021**, la Corte ha riconosciuto alle norme statali sul concorso degli enti territoriali al raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa la natura di principi di coordinamento della finanza pubblica, sull'assunto che «[n]on è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi [...] vincoli alle politiche di bilancio» (sentenza n. 36/2004), anche se questi si traducono, inevitabilmente, in «limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (sentenza n. 218/2015).

In particolare, la Corte ha affermato che i principi fondamentali (di coordinamento della finanza pubblica) di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 – per il carattere finalistico della materia in cui si inseriscono, la quale esige che gli obiettivi previsti siano effettivamente raggiunti in tutto il territorio nazionale (*ex multis*, sentenze n. 44/2021, n. 78/2020 e n. 77/2019), nonché per il fatto di fissare un “tetto” alla spesa, necessariamente vincolante in modo altrettanto uniforme – assumono carattere autoapplicativo, non essendo ammissibile un'attuazione parcellizzata degli stessi (*ex plurimis*, sentenze n. 130/2020, n. 67 e n. 7/2016, n. 44/2014 e n. 173/2012).

Le Regioni destinatarie delle misure ivi menzionate devono, dunque, conformarvisi, giacché lo spazio di autonomia loro riservato corrisponde unicamente alla «scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previste [...] ferma restando la necessità di osservare il limite della riduzione del 50 per cento della spesa complessiva rispetto a quella sostenuta nel 2009» (sentenza n. 173/2012). IIIQ21

*Decretazione di urgenza intesa ad introdurre misure coordinamento finanziario*

- Il sindacato sui presupposti di necessità e urgenza di cui all'art. 77 Cost. rimane circoscritto alla «evidente mancanza di tali presupposti» (sentenza n. 5 del 2018) o alla «manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione» (sentenza n. 170 del 2017), sulla base di una pluralità di indici intrinseci ed estrinseci e che tale evidente mancanza non sussiste laddove la decretazione d'urgenza intenda «assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni», finalità già oggetto di valorizzazione da parte della Corte con la sentenza n. 22 del 2014. A tale riguardo, non appare, peraltro, “decisiva la circostanza, richiamata dall'ordinanza di rimessione, che le relazioni tecniche di accompagnamento ai [...] decreti-legge non contenessero una quantificazione dei risparmi attesi dalle norme introdotte [...]” (sentenza n. 33 del 2019) IQ19.

*Legislazione statale e misure eccezionali per il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali vasti*

- è conforme all'art. 81, terzo comma, Cost., la legislazione statale e regionale riguardante il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali molto vasti, ben oltre il ciclo di bilancio

ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale (sentenza n. 107 del 2016) IIQ16;

*L'esercizio del potere sostitutivo dello Stato*

- È coerente con il principio di ragionevolezza e del buon andamento dell'amministrazione, nonché degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost. l'esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo (art. 120 Cost.), sostanziato nella nomina del commissario *ad acta* e del sub-commissario per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise. La Corte ha infatti ritenuto "che la disciplina dei piani di rientro poggia sul collegamento stretto fra la verifica economico-finanziaria e la capacità della Regione di assicurare i LEA, collegamento che deve essere reso esplicito attraverso un'analitica quantificazione - anche per le Regioni che non si trovino in deficit - ai sensi dell'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 [...]. L'inadempimento regionale, anche rispetto ad uno solo di questi due obiettivi, giustifica, pertanto, sia (e in origine) l'intervento sostitutivo dello Stato sia (di conseguenza e dopo l'attivazione del potere sostitutivo) il mantenimento in vita del commissariamento. Sulla base di tali presupposti, deve rilevarsi che, nel commissariamento della Regione Molise, l'esercizio del potere sostitutivo trova giustificazione nella circostanza che all'allegato dato positivo inerente ai LEA non corrisponde un risultato positivo relativo al rientro dal disavanzo economico-finanziario, confermandosi così la complessa inefficienza del sistema sanitario regionale" (sentenza n. 255 del 2019) IIIQ19;

*Aspetto organizzativo dell'autonomia comunale italiana*

- È costituzionalmente illegittima la previsione generalizzata dell'obbligo di gestione associata per tutte le funzioni fondamentali, in quanto tale previsione legislativa statale sconta un'eccessiva rigidità, al punto che non consente di considerare tutte quelle situazioni in cui, a motivo della collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, la convenzione o l'unione di Comuni non sono idonee a realizzare, mantenendo un adeguato livello di servizi alla popolazione, quei risparmi di spesa che la norma richiama come finalità dell'intera disciplina (sentenza n. 33 del 2019) IQ19;

*Vulnerazione e necessità del conseguente ripristino, ad opera del legislatore nazionale, dell'autonomia finanziaria di una Regione a Statuto speciale, in ossequio ai principi costituzionali di copertura finanziaria e dell'equilibrio di bilancio*

- È lesiva delle competenze regionali, poiché - dopo la mancata attuazione (ad oltre tre anni dalla sua pubblicazione) della sentenza n. 77 del 2015 in tema di accantonamenti a carico degli enti territoriali - la legge statale che destinando solo una limitata quota di risorse all'ente avente titolo (Regione Sardegna) sottrae alla programmazione triennale della stessa Regione autonoma una cospicua quantità di risorse ben superiore alla somma riconosciuta dalla norma, che, per di più, è riferita ad un solo esercizio finanziario 2019 (sentenza n. 6 del 2019) IQ19.

*Riduzione delle risorse disponibili per gli enti territoriali e tutela dell'autonomia finanziaria*

- L'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa. Le risorse disponibili possono subire modifiche e, in particolare, riduzioni, purché tali diminuzioni non rendano impossibile lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti territoriali medesimi; sicché grava sul ricorrente l'onere di provare l'irreparabile pregiudizio lamentato (sentenza n. 83 del 2019) IQ19.



*Violazione di giudicato costituzionale per omessa mancata ridefinizione, da parte dello Stato, dei rapporti finanziari con la Regione Umbria, con conseguente pregiudizio finanziario in danno della Regione medesima a seguito della perdita di un finanziamento ad essa spettante*

- Va accolto il ricorso per conflitto di attribuzione tra enti, proposto dalla Regione Umbria, per far dichiarare che «non spettava allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro per la Coesione territoriale e il Mezzogiorno, all’Agenzia per la Coesione Territoriale, al Dipartimento per le politiche di coesione e al Ministero dell’Economia e delle Finanze, serbare il silenzio e conseguentemente non accogliere» le richieste di cui alla “istanza” contenuta nella nota 13 febbraio 2017, prot. n. 33358-2017, per l’esecuzione della sentenza della stessa Corte n. 13 del 2017 (con la quale è stata dichiarata irragionevole la tempistica delineata dalla disposizione statale impugnata e che ha di fatto reso impossibile alla Regione Umbria di evitare la perdita del finanziamento mediante l’impegno delle risorse assegnate per il suo programma parallelo, ai sensi dell’art. 23, comma 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (sentenza n. 57 del 2019) IQ19.

*Il contenimento dei disavanzi sanitari*

Il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l’equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari (sentenza n. 89 del 2019) IIQ19.

*Estensione, con norma regionale, dei soggetti beneficiari di assistenza sanitaria gratuita*

È da evidenziare la **sentenza n. 177/2020**, in tema di norme di statali di coordinamento della finanza pubblica quale limite all’estensione, con norma regionale, dei soggetti beneficiari di assistenza sanitaria gratuita.

Con questa pronuncia, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 13 della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, le cui disposizioni determinano l’estensione dei soggetti beneficiari di assistenza sanitaria gratuita, rispetto a quanto previsto dalla legislazione statale. Secondo la Corte, l’autonomia legislativa regionale, in materie di competenza concorrente, «può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa, peraltro in un quadro di esplicita condivisione, da parte delle Regioni, della necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenze n. 278 del 2014 e n. 193 del 2007). Ebbene, secondo la Corte, le disposizioni impuginate violano il parametro costituzionale evocato e le conseguenti norme interposte per il mancato rispetto di detti limiti, in quanto prevedono spese ulteriori rispetto a quelle destinate al finanziamento delle prestazioni essenziali, per un tempo non circoscritto, nonché per importi complessivi difficilmente prevedibili. IIQ20.

*Coordinamento finanziario: spesa per prestazioni di specialistica ambulatoriale*

Con la **sentenza n. 233/2020**, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale degli artt. 45 e 74, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 11 del 2018 per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost. (con assorbimento della questione riferita all’art. 81 Cost.), in riferimento all’art. 1, comma 574, della legge n. 208 del 2015.

Il combinato disposto delle due norme, oggetto di censura da parte del Governo, consentiva di non computare nel tetto di spesa regionale le prestazioni di specialistica ambulatoriale erogate da strutture sanitarie accreditate a cittadini non residenti in Basilicata, stabilendo altresì che le prestazioni erogate in eccedenza rispetto al tetto di spesa fossero rimborsate solo dopo la definizione degli accordi assunti in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Ebbene, l'aver previsto il legislatore della Regione Basilicata la non computabilità nei tetti di spesa delle prestazioni di specialistica ambulatoriale, senza l'adozione di misure alternative atte a garantire l'invarianza dell'effetto finanziario, secondo la Corte, è passibile di determinare oneri aggiuntivi non consentiti dalla legislazione nazionale (sentenza n. 238 del 2018), in violazione della normativa statale «espressione di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica», diretto a stabilire «un generale obiettivo di riduzione della spesa relativa all'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera» (art. 15, comma 14, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, come modificato dall'art. 1, commi da 574 a 578, della legge 31 dicembre 2015, n. 208); donde l'accoglimento delle questioni prospettate per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con contestuale assorbimento delle censure sollevate in relazione all'art. 81, terzo comma, Cost. e cioè sotto il profilo della mancata previsione della necessaria copertura finanziaria. (per un analogo caso di assorbimento della questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione alla asserita violazione dell'art. 81 Cost., sotto il profilo dell'omessa copertura finanziaria dell'onere, cfr., sent. n. 217/2020). IIIQ20.

*Coordinamento finanziario: le spese del personale*

Con la **sentenza n. 251/2020**, la Corte ha ritenuto la fondatezza della questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., per lesione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, nei confronti delle disposizioni recate dagli artt. 2 e 3 della impugnata legge reg. Calabria n. 34 del 2019, concernenti, rispettivamente, la conclusione da parte delle aziende sanitarie e ospedaliere regionali delle procedure di assunzione di personale a tempo indeterminato e di quelle di internalizzazione del personale precario del comparto, in quanto le disposizioni regionali censurate si pongono in contrasto con le norme statali, espressione di principi di coordinamento della finanza pubblica, che stabiliscono limiti e vincoli al reclutamento del personale delle amministrazioni pubbliche ovvero relative alla stabilizzazione del personale precario, in quanto incidono sul rilevante aggregato di finanza pubblica costituito dalla spesa per il personale. IIIQ20.

*Coordinamento finanziario: il principio della leale collaborazione*

Con la **sentenza n. 273/2020**, la Corte ha avuto occasione di ribadire in argomento che, sebbene «i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applic[h]ino anche alle autonomie speciali (ex plurimis, sentenze n. 62 del 2017, n. 40 del 2016, n. 82 e n. 46 del 2015), in quanto funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica» (sentenza n. 103 del 2018), essi, tuttavia, sono individuati nel rispetto del «principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione (sentenze n. 88 del 2014, n. 193 e n. 118 del 2012)» (sentenza n. 103 del 2018). Questo metodo è funzionale sia al «raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei», sia a evitare «che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante» (sentenza n. 62 del 2017). IIIQ20.

*Vincolo di destinazione di eventuali risparmi nella gestione del Servizio sanitario nazionale a finalità sanitarie*

Con la **sentenza n. 132/2021**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma di legge regionale che autorizzava la Giunta regionale a stipulare una convenzione quindicennale con un istituto universitario per sostenere l'attivazione di un corso di laurea a ciclo unico in medicina e chirurgia, con l'assunzione degli oneri da parte della Regione per la chiamata dei professori di ruolo e a contratto.

La Corte, pronunciandosi in relazione agli artt. 117, commi secondo, lettera m), e terzo, della Costituzione, ha ritenuto centrali le previsioni contenute nell'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale «stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni» (sentenza n. 197/2019): il citato art. 20, non solo impone una corretta quantificazione dei LEA attraverso una chiara e separata evidenza contabile delle entrate e delle spese destinate al loro finanziamento e alla loro erogazione, nonché delle entrate e delle spese relative a prestazioni superiori ai LEA, ma altresì (al comma 2, lettera a) prescrive alle Regioni di «accerta[re] ed impegna[re] nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, ivi compresa la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, e le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate».

Orbene, secondo la Corte, dal quadro normativo sull'esatta determinazione ed erogazione dei LEA e sui relativi principi contabili, si ricava l'impossibilità di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi. Sicché, è da escludere che la chiamata dei docenti universitari e la conseguente integrazione dell'offerta formativa si pongono in un rapporto di strumentalità con l'erogazione dei LEA, tale da giustificare l'imputazione dei costi per la chiamata dei docenti universitari alle spese allocate in bilancio per l'erogazione e la garanzia dei LEA.

È lo stesso d.lgs. n. 118 del 2011, all'art. 30, comma 1, terzo periodo, a prevedere che, per le Regioni non sottoposte a piano di rientro, «eventuali risparmi nella gestione del Servizio sanitario nazionale [...] rimangono nella disponibilità delle regioni stesse per finalità sanitarie». Questa disposizione, esprimendo una chiara finalità incentivante, permette, pertanto, alle Regioni di dare copertura nei successivi esercizi a spese che, comunque sia, attengono alle finalità sanitarie attraverso i suddetti risparmi, una volta accertati a seguito dell'approvazione dei bilanci di esercizio.

La Corte ha così concluso: «costituzionalmente illegittima è la copertura degli oneri connessi a tali iniziative con le specifiche risorse ordinarie destinate alle spese correnti per il finanziamento e la garanzia dei LEA». IIIQ21

*In tema di costituzione o partecipazioni societarie*

E' espressiva di principi fondamentali di coordinamento finanziario la legislazione statale che stabilisce specifici vincoli («di scopo pubblico» e «di attività») - cui tutte le amministrazioni pubbliche devono attenersi nella costituzione e gestione delle società a controllo pubblico - informati a criteri di economicità ed efficienza a garanzia della riduzione dei costi della pubblica amministrazione (cosiddetta *spending review*) e, in particolare, del contenimento delle spese di funzionamento di tali società (Corte cost. **sentenze n. 201, n. 86 del 2022**; n. 194 del 2020).

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale di una legge regionale (Regione Siciliana), che aveva introdotto, in tema di costituzione o partecipazione societarie da parte dei Comuni (singolarmente o in forma associata), un criterio alternativo rispetto a quelli previsti dall'art. 4, commi 1 e 2, TUSP, con ciò violando la disciplina recata da tale normativa

statale riconducibile all'ambito materiale «ordinamento civile» (precluso alla competenza legislativa regionale) ed espressiva dei principi fondamentali «di coordinamento finanziario e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione» (Corte cost. **sent. n. 201/2022**).

*In tema di partecipazioni polvere: motivazione rafforzata*

La Corte ha ritenuto non in contrasto con i principi fondamentali di coordinamento finanziario stabiliti dall'art. 4, comma 1, TUSP la norma regionale che consente di acquisire partecipazioni di modesta entità ("partecipazioni polvere"), in quanto detta norma non esclude l'obbligo di motivazione "rafforzata" (soggetto al sindacato giurisdizionale) circa l'analitico rispetto del vincolo di scopo pubblico con evidenziazione delle «ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato», dando conto anche «della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa» (Corte cost. **sent. n. 201/2022**).

*La tutela della salute e garanzia della continuità nella erogazione delle risorse finanziarie*

La natura delle prestazioni contemplate dalla norma censurata, il loro rilievo in termini di adeguatezza del trattamento, e, quindi, la rilevanza per il diritto alla salute delle pazienti colpite da carcinoma mammario, impongono che sia garantita la continuità nella erogazione delle risorse finanziarie (disposta dal decreto del Ministro della salute 18 maggio 2021, recante «Modalità di riparto e requisiti di utilizzo del fondo per i test genomici ormonoresponsivo per il carcinoma mammario in stadio precoce»), dovendo di conseguenza rimanere «salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti» (sentenze n. 71 del 2018 e n. 50 del 2008; nello stesso senso, fra le altre, sentenze n. 246 del 2019 e n. 74 del 2018). (Corte cost., **sent. n. 114/2022**).

*Grave crisi finanziaria causata dalla pandemia: riflessi sul riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni*

La peculiare contingenza della crisi economica determinata dal COVID-19 non può in alcun modo rilevare nella definizione del riparto delle funzioni legislative in materia, essendo escluso che «[l]a precarietà del contesto di emergenza [abbia] ampliato le competenze» regionali (**sentenza n. 23/2022**). Resta così fermo che, anche in relazione all'emergenza pandemica, spetta solo allo Stato adottare norme di deroga in materia di concorrenza (sentenze n. 38 e n. 16 del 2021). La deroga in materia di concorrenza al regime del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni prevista dalla disposizione impugnata non può dunque essere giustificata in ragione della grave crisi economica causata dalla pandemia da COVID-19. (Corte cost., **sent. n. 112/2022**);

*Prevalenza del coordinamento della finanza pubblica sulle norme di armonizzazione*

Con la **sentenza n. 110/2022**, la Corte, scrutinando una questione di legittimità costituzionale di una norma regionale sollevata in relazione alla ritenuta violazione di una disposizione di armonizzazione contabile (il ricorso statale contestava alla Regione Molise, che ha in corso un piano di rientro dal disavanzo di amministrazione, la possibilità di attribuire un vincolo di destinazione ad alcune entrate straordinarie non aventi natura ricorrente, atteso che l'art. 42, comma 5, lettera d), del d.lgs. n. 118 del 2011, evocato quale parametro interposto dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., consente ciò «solo se la regione non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi e ha provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio»), ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione

Molise 4 maggio 2021, n. 2 (secondo cui «[a] decorrere dal 2021 le entrate incassate dall'Ente a titolo di "Contributi esonerativi per l'occupazione dei diversamente abili", derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate ai datori di lavoro inadempienti agli obblighi occupazionali previsti dalla legge 12 marzo 1999, n. 68 e dai contributi correlati agli esoneri parziali concessi ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 68/1999, previste al Titolo 3, Tipologia 200, categoria 300 del bilancio di previsione regionale, sono vincolate a finanziare nella spesa il "Fondo regionale per l'occupazione dei disabili - legge regionale n. 26/2002", alla Missione 12, Programma 02, Titolo 1»), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in relazione al parametro interposto di cui all'art. 42, comma 5, lettera d), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. Secondo la Corte, il ricorrente ha ommesso di considerare che il vincolo alle risorse oggetto della previsione impugnata non è attribuito dalla medesima norma regionale, bensì discende direttamente dalla legge statale, ovvero dal disposto dell'art. 14 della legge 12 marzo 1999, n. 68 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili). La Corte ha ritenuto che la modalità di alimentazione degli interventi finanziati dal fondo regionale in esame è, in questi termini, evidentemente connessa alla esigenza di tutela di situazioni di particolare vulnerabilità: quelle delle persone con disabilità, sulle quali si riflette una particolare attenzione da parte del disegno costituzionale, essendo coinvolto un complesso di «valori che attingono» ai suoi «fondamentali motivi ispiratori» (sentenze n. 83 del 2019, n. 232 del 2018, n. 258 del 2017, n. 275 del 2016 e n. 215 del 1987; in senso analogo, più di recente, sentenza n. 10 del 2022). La Corte ha concluso trattarsi di vincoli ai quali la Regione, nell'ambito del ciclo di bilancio, deve assicurare attuazione proprio in forza della previsione statale e per i quali non rileva – a differenza di quelli autonomamente decisi dalla Regione e rientranti nella lettera d) del richiamato comma 5 dell'art. 42 – che sia in corso il ripiano del disavanzo o che non siano stati coperti tutti gli eventuali debiti fuori bilancio.

### **Armonizzazione dei bilanci pubblici**

- Il parametro costituzionale dell'armonizzazione dei bilanci «per effetto delle strette interrelazioni tra i principi costituzionali [...] è servente al coordinamento della finanza pubblica, dal momento che la sincronia delle procedure di bilancio è collegata alla programmazione finanziaria statale e alla redazione della manovra di stabilità, operazioni che presuppongono da parte dello Stato la previa conoscenza di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei» (Corte cost. **sentt. n. 190/2022** e n. 184/2016) (IIIQ22);
- l'armonizzazione dei bilanci pubblici (che si colloca contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al coordinamento della finanza pubblica) è finalizzata a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci (sentenza n. 184 del 2016) IIQ16;
- l'«armonizzazione dei bilanci pubblici» è finalizzata «a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria» (sentenze n. 167/2021; n. 80/2017 e n. 184/2016) IIIQ21;

*Ordinamento contabile regionale*

- non è consentita, con legge di approvazione del rendiconto regionale, la contabilizzazione nel bilancio consuntivo di residui attivi effettuata senza il previo accertamento degli stessi, come previsto, dall'art. 21 della legge quadro in materia di finanza regionale n. 76 del 2000, che costituisce norma interposta statale di principio di coordinamento della finanza pubblica a garanzia della certezza e attendibilità delle risultanze della gestione economica e finanziaria degli enti territoriali (sentenza n. 138 del 2013) IQ13;
- non è consentito l'utilizzo di quota parte del "saldo finanziario presunto" alla chiusura di esercizio a copertura di stanziamenti di spese non vincolate per violazione: a) dell'art. 81, quarto comma, Cost., stante la non consentita imputazione all'avanzo di amministrazione presunto, entità giuridicamente ed economicamente inesistente; b) del principio di unità che preclude la correlazione vincolata tra la posta di entrata e la spesa, dal momento che nella fattispecie non esiste alcuna specifica disposizione legittimante tale deroga (sentenza n. 250 del 2013) IIIQ13.
- illegittima, per violazione dell'art. 81, comma 4, Cost., è la disposizione regionale che fa impiego, a copertura, di economie per il finanziamento di nuovi oneri in assenza di certificazione dell'avanzo di amministrazione e di approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente (sentenza n. 141 del 2014) IIQ14;
- non è consentito l'utilizzo di quota parte del "saldo finanziario presunto" alla chiusura di esercizio a copertura di stanziamenti di spese non vincolate, per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. poiché: a) l'avanzo di amministrazione presunto è entità giuridicamente ed economicamente inesistente; b) pena la violazione del principio di unità del bilancio, il bilancio non può essere articolato in maniera tale da destinare alcune fonti di entrata a copertura di determinate e specifiche spese, salvi i casi di espresso vincolo disposti dalla legge per alcune tipologie di entrate (tributi di scopo, mutui destinati all'investimento, fondi strutturali di provenienza comunitaria, etc.) (sentenza n. 241 del 2013) IIQ13;
- l'impiego di risorse provenienti da esercizi precedenti è consentito solamente in presenza di particolari requisiti quali: a) l'effettiva riscossione di una risorsa finalizzata negli esercizi anteriori; b) la sua mancata utilizzazione in detti esercizi; c) la persistenza di un vincolo legislativo per le originarie specifiche finalità (sentenza n. 266 del 2013 nonché sentenze n. 241 del 2013 e n. 192 del 2012) IIIQ2013;
- l'iscrizione nell'"avanzo di amministrazione" di somme nella parte attiva del bilancio per allargare la possibilità di spesa pregiudica l'equilibrio di bilancio tutelato in relazione all'art. 81, terzo e quarto comma, Cost., l'art. 117, secondo comma, lettera e), nonché i principi del decreto legislativo n. 118 del 2011 in tema di armonizzazione dei conti pubblici, i quali non costituiscono solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma risultano strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio regionale presidiati dall'art. 81 Cost., poiché (nella specie) detta manovra consiste essenzialmente nel programmare una spesa superiore a quella consentita dalle risorse disponibili nell'esercizio finanziario, nel biennio successivo e nel lungo periodo di rientro dai disavanzi pregressi; ciò comporta una lesione agli equilibri di bilancio ben più ampia di quella risultante dalla sommatoria delle singole illegittimità dedotte dal ricorrente in relazione ai principi contabili di cui al decreto legislativo n. 118 del 2011 (sentenza n. 279 del 2016) IIIQ16;
- confligge con l'art. 81, terzo comma, Cost. la mancata contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità previste dagli artt. 2 e 3 del decreto-legge n. 35 del 2013 ed effettivamente percepite negli esercizi 2013 e 2014, nonché quella afferente alla mancata copertura nel triennio della quota interessi e della quota capitale da restituire con riguardo alle suddette

anticipazioni, poiché mentre le citate disposizioni di cui al decreto-legge n. 35 hanno la finalità di consentire di adempiere ad oneri pregressi attraverso una mera anticipazione di cassa di lungo periodo ed un parallelo rientro dal deficit (mediante proporzionate riduzioni della spesa corrente nel periodo di ammortamento dell'anticipazione di cassa) (sentenza n. 181 del 2015), l'impostazione del bilancio regionale finisce per aggravare - attraverso la mancata contabilizzazione delle risorse incamerate ed il mancato stanziamento degli oneri relativi alla restituzione del prestito allo Stato - le disfunzioni cui l'anticipazione stessa doveva porre rimedio e per incrementare il disavanzo potenziale dell'ente (sentenza n. 279 del 2016) IIIQ16;

- la procedura di riaccertamento straordinario dei residui, prevista dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118 del 2011, è finalizzata a verificare il complesso dei residui attivi e passivi al 1° gennaio 2015, in modo da rendere veritiere le risultanze delle passate gestioni ed iscriverle in bilancio coerentemente con il principio della competenza finanziaria potenziata, individuando i residui non sorretti da alcuna obbligazione giuridica, destinati ad essere definitivamente cancellati, e quelli corrispondenti ad obbligazioni perfezionate, ripartiti secondo l'esercizio di scadenza dell'obbligazione; sicché, nella logica del nuovo sistema, introdotto dal d.lgs. n. 118 del 2011 - che è quella di dare evidenza contabile e rilevanza giuridica ad alcune diacronie intercorrenti tra la realizzazione delle entrate e l'erogazione delle spese -, il disavanzo tecnico, per il periodo intercorrente tra l'esercizio di applicazione in bilancio e quello di copertura, si configura quale vero e proprio disavanzo che, senza una corretta, nominativa ed analitica individuazione dei creditori e dei debitori coinvolti nel calcolo delle operazioni finalizzate all'ammissibilità del disavanzo stesso e senza un'appropriate determinazione del fondo pluriennale vincolato, risulta non conforme a Costituzione perché mina l'equilibrio del bilancio, sia in prospettiva annuale che pluriennale (sentenza n. 6 del 2017) IQ17;

#### *Necessarietà dell'approvazione del rendiconto e principio di annualità*

- il superamento del termine di legge previsto per l'approvazione del rendiconto regionale non consuma il potere-dovere dell'amministrazione regionale di provvedere a un adempimento indefettibile quale l'approvazione del rendiconto, in considerazione del principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici, che è uno dei parametri teleologicamente collegati al principio dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui all'art. 81 Cost., in base al quale ogni rendiconto sia geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie; sicché una siffatta infondata preclusione paralizzerebbe, ove fosse applicata, la corretta gestione economico-finanziaria degli esercizi successivi con violazione del principio di continuità del bilancio, specificazione del principio dell'equilibrio tendenziale contenuto nell'art. 81 Cost., in quanto «collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato», consentendo di inquadrare in modo strutturale e pluriennale la stabilità dei bilanci preventivi e successivi (sentenza n. 49 del 2018) IQ18;

#### *Modalità di esposizione della legge di approvazione del rendiconto regionale*

- la legge di approvazione del rendiconto - indipendentemente dalla compilazione e redazione dei complessi allegati al bilancio previsti dal d.lgs. n. 118 del 2011 - deve contenere, in coerenza con le risultanze di detti allegati, tre elementi fondamentali: a) il risultato di amministrazione espresso secondo l'art. 42 del decreto in questione; b) il risultato della gestione annuale inerente al rendiconto; c) lo stato dell'indebitamento e delle eventuali passività dell'ente applicate agli esercizi futuri. Infatti, il primo risultato chiarisce la situazione economico-finanziaria al termine dell'esercizio in modo

comparabile a quella dell'anno precedente e a quella che sarà determinata per l'esercizio successivo. Il secondo enuclea – dal contesto complessivo di cui al precedente punto a) – le risultanze della gestione annuale integralmente imputabile agli amministratori in carica. Il terzo fornisce il quadro pluriennale dell'indebitamento, consentendo una prospettiva di sindacato sia in relazione ai vincoli europei, sia in relazione all'equità intergenerazionale, strumento servente alla determinazione dei costi-benefici afferenti alle generazioni future con riguardo alle politiche di investimento in concreto adottate (sentenza. n. 49 del 2018) IIIQ18;

*Calcolo del risultato di amministrazione (art. 42 del d.lgs. n. 118/2011)*

- confliggono con l'art. 81 Cost. e con l'art. 119, sesto comma, Cost. le norme regionali che considerano quali componenti attive del risultato di amministrazione due voci, il Fondo di anticipazione di liquidità e il complesso dei mutui autorizzati e non contratti per investimenti che, invece, ineriscono a profili debitori o addirittura si concretano in cespiti inesistenti. A quest'ultima categoria appartengono i mutui autorizzati e non stipulati, mentre le anticipazioni di liquidità costituiscono elemento influente sulla sola cassa e non un cespite utilizzabile nella parte attiva del bilancio. La loro contabilizzazione in entrata amplia artificiosamente le risorse disponibili consentendo spese oltre il limite del naturale equilibrio ed esonera, per di più, l'amministrazione dal porre doveroso rimedio al disavanzo effettivo oscurato dall'eccentrica operazione contabile; ne deriva, tra l'altro, la mancata copertura delle spese per l'insussistenza dei cespiti in entrata e il conseguente squilibrio del bilancio di competenza, con conseguente aggravio per i risultati di amministrazione negativi provenienti dai precedenti esercizi (sentenza n. 247 del 2017) IIIQ2017;

*Istituto dei mutui autorizzati e non contratti*

- l'istituto dei "mutui autorizzati e non contratti" non può trasformare i prestiti in una sorta di "mutui a pareggio bilancio", proibiti agli enti locali fin dal decreto-legge 17 gennaio 1977, n. 2 convertito, con modificazioni, dalla legge 17 marzo 1977, n. 62; sicché, in coerenza con il principio dell'equilibrio del bilancio di cui all'art. 81 Cost. e con l'art. 119, sesto comma, Cost., il quale contempla la "regola aurea" secondo cui l'indebitamento può servire solo alla promozione di investimenti e non alla sanatoria di spese per investimenti non coperti, attualmente, i mutui autorizzati devono essere stipulati nell'anno di autorizzazione e tale stipulazione deve necessariamente precedere, secondo i principi generali, l'avvio di qualsiasi procedura di spesa con essi finanziata (sentenza n. 274 del 2017) IIIQ17;

*Esposizione del risultato di amministrazione e legge regionale di approvazione del rendiconto*

- le pur complesse regole della legislazione statale concernenti "gli allegati al bilancio", con conseguente deficit in termini di chiarezza deve essere necessariamente compensata – nel testo della legge di approvazione del rendiconto – da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge (sentenza n. 274 del 2017) IIIQ17;

*Utilizzo dell'avanzo di amministrazione "libero"*

- gli enti territoriali in avanzo di amministrazione hanno la mera facoltà – e non l'obbligo – di mettere a disposizione delle politiche regionali di investimento una parte o l'intero avanzo; è infatti nella piena disponibilità dell'ente titolare dell'avanzo partecipare o meno alle intese in ambito regionale; ne discende che solo in caso di libero esercizio di tale



opzione l'ente può destinare l'avanzo all'incremento degli spazi finanziari regionali. Ove, viceversa, tale opzione solidaristica non sia ritenuta utile dall'ente titolare dell'avanzo, in capo allo stesso permane la disponibilità del suo impiego (sentenza n. 247 del 2017) IIIQ17;

- il miglior rapporto tra equilibrio del bilancio e buon andamento dell'azione amministrativa risiede in un armonico perseguimento delle finalità pubbliche attraverso il minor impiego possibile delle risorse acquisite mediante i contributi e il prelievo fiscale; in sostanza, un ottimale rapporto tra efficienza ed equità (sentenza n. 247 del 2017) IIIQ17;

#### *Utilizzo del "fondo vincolato"*

- la qualificazione normativa del fondo pluriennale vincolato di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011 costituisce una definizione identitaria univoca dell'istituto, la cui disciplina è assolutamente astretta dalla finalità di conservare la copertura delle spese pluriennali, il che comporta che nessuna disposizione – ancorché contenuta nella legge rinforzata – ne possa implicare un'eterogeneità semantica e funzionale senza violare l'art. 81 della Costituzione; sicché, dall'analitica definizione normativa del fondo pluriennale vincolato, esso non può che essere "naturalmente" finalizzato a conservare le risorse necessarie per onorare le relative scadenze finanziarie (sentenza n. 247 del 2017) IQ17;
- la nuova formulazione del primo comma dell'art. 97 Cost. riguarda, per la prima parte, gli equilibri dei singoli enti territoriali, mentre la seconda afferisce alla doverosa contribuzione di questi ultimi al comune obiettivo macroeconomico di assicurare la sostenibilità del debito nazionale: a) il primo precetto si sostanzia nel divieto – per ciascun ente – di previsioni di disavanzo economico e nella continua ricerca dell'equilibrio tendenziale nella gestione finanziaria, in relazione alle dinamiche interne ed esterne che caratterizzano l'attuazione concreta delle politiche di bilancio; b) il secondo comporta la contribuzione di ciascuna amministrazione al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionali ed europei, assicurando a tal fine risorse e specifici comportamenti finanziari (sentenza n. 247 del 2017) IQ17;
- è costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 466, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, nella parte in cui stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell'equilibrio del bilancio degli enti territoriali, le spese vincolate provenienti dai precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza e nella parte in cui non prevede che l'inserimento dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato nei bilanci dei medesimi enti territoriali abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio dell'esercizio di competenza. La «qualificazione normativa del fondo pluriennale vincolato costituisce una definizione identitaria univoca dell'istituto, la cui disciplina è assolutamente astretta dalla finalità di conservare la copertura delle spese pluriennali. Ciò comporta che nessuna disposizione – ancorché contenuta nella legge rinforzata – ne possa implicare un'eterogeneità semantica e funzionale senza violare l'art. 81 della Costituzione (sentenza n. 247 del 2017)». Sulla base di tale premessa, la Corte ha ritenuto che la possibilità che il vincolo autorizzatorio all'esecuzione delle spese impegnate e degli oneri derivanti da obbligazioni già perfezionate – nella fattispecie contenuto nel fondo pluriennale vincolato – possa essere rimosso *ex lege*, costringendo l'ente territoriale a trovare nuove coperture o a rendersi inadempiente, è un'opzione ermeneutica che entra in diretta collisione con i precetti contenuti nell'art. 81 Cost., nonché con l'art. 97 e 119 Cost. (sentenze nn. 94 e 101 del 2018) IIQ18;

*Utilizzo di un fondo vincolato proveniente dalle economie precedentemente realizzate*

- la devoluzione delle economie ad un nuovo obiettivo è consentita solo quando la legge istitutiva dell'originario vincolo oppure il principio contabile di cui all'allegato 4/2, punto 9.2, del d.lgs. n. 118 del 2011 e successive modifiche ed integrazioni prevedono tale possibilità (sentenza n. 89 del 2017) IQ17;
- le attività confluite nel risultato di amministrazione possono essere impiegate nell'esercizio successivo solo se l'ente non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi ed ha provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio (allegato 4/2, punto 9.2), principio che trova fondamento negli artt. 81, terzo comma (già quarto comma), e 97, primo comma, Cost., come introdotto dalla legge cost. n. 1 del 2012 (sentenza n. 89 del 2017) IQ17;
- non può considerarsi vincolato un fondo prelevato da una pregressa iniziativa ormai conclusa e "riprogrammato" in esercizi successivi per nuovi e diversi obiettivi (sentenza n. 89 del 2017) IQ17;
- con riguardo ai fondi vincolati, la loro utilizzazione è impossibile senza l'accertamento delle risorse dedicate e la sussistenza di impegni od obbligazioni passive afferenti alla specifica utilizzazione di tali risorse (sentenza n. 89 del 2017) IQ17.

*Utilizzo di anticipazioni di liquidità come componente attiva del risultato di amministrazione*

- la mancata "sterilizzazione" dell'anticipazione di liquidità determina una plusvalenza fittizia ai fini della determinazione del risultato di amministrazione anziché «onorare» in senso contabilmente neutrale debiti pregressi, già regolarmente iscritti in bilancio ed impegnati o comunque vincolati, con la conseguenza che l'anticipazione da strumento di "flessibilizzazione" della cassa (nel senso di porre rimedio a rilevanti diacronie nei flussi finanziari di entrata e di spesa), finisce per diventare anomalo mezzo di copertura di spese previste nel bilancio annuale e di riduzione del disavanzo con modalità contrarie agli artt. 81 e 119, sesto comma, Cost. (sentenza n. 181 del 2015) IIQ15;
- la mancata imputazione in parte residui passivi dei pagamenti ed il loro versamento alle aziende sanitarie in parte competenza non costituisce una mera irregolarità formale, perché l'imputazione in competenza allarga indefinitamente (in ragione del mancato riscontro delle scritture afferenti a debiti pregressi) le potenzialità di spesa della Regione, trasformando una mera anticipazione di liquidità in una copertura vera e propria, in violazione dell'art. 119, sesto comma, Cost., che consente l'indebitamento soltanto per spese di investimento (sentenza n. 89 del 2017) IQ17;
- non è consentita l'utilizzazione delle anticipazioni di liquidità al di fuori dei ristretti limiti del pagamento delle passività pregresse nei termini sanciti dal d.l. n. 35 del 2013 e, in particolare, l'utilizzazione della «quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione»; infatti, l'anomala utilizzazione delle anticipazioni di liquidità autorizzata dalle disposizioni impugnate lede l'equilibrio del bilancio, il principio di sana gestione finanziaria e, contemporaneamente, la "regola aurea" contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost., secondo cui l'indebitamento degli enti territoriali deve essere riservato a spese di investimento (sentenza n. 4 del 2020) IIIQ20.

*Anticipazione di cassa*

- viola l'art. 119, comma 6, Cost. la disposizione regionale che prevede la possibilità di attivare anticipazioni di cassa senza limiti quantitativi, con il ricorso a istituti di credito diversi dal tesoriere e stabilendo di allocare tali anticipazioni nelle partite di giro, in quanto tale previsione: a) per un verso, detta una disciplina distinta e senza nessun riferimento a

quella stabilita dallo Stato per gli enti territoriali della stessa natura; b) per altro verso assume una non consentita funzione di copertura della spesa, permettendo di disporre di risorse finanziarie di natura creditizia indipendentemente da ogni riscontro circa la correlazione delle stesse all'esistenza di entrate non ancora riscosse; donde, tale operazione, ampliando di fatto le possibilità di spesa consentite dalle risorse a disposizione, costituisce lesione del principio dell'equilibrio del bilancio strettamente correlato alla "regola aurea" contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost. (sentenza n. 188 del 2014) IIQ14;

- non è consentito coprire nuovi oneri con anticipazioni di liquidità (sentenza n. 181 del 2015) IIQ15;
- il Fondo anticipazioni di liquidità (istituito in base agli artt. 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 per consentire alle Regioni di ottenere dallo Stato anticipazioni per pagare debiti scaduti e non onorati) non può essere inserito tra le partite attive ai fini della determinazione del risultato di amministrazione, in quanto le anticipazioni di liquidità devono essere neutralizzate sul piano della competenza, dovendosene limitare l'impiego per il pagamento di debiti, già presenti in bilancio ma scaduti e non onorati. In sostanza esse devono operare in termini di sola cassa per fronteggiare la carenza di liquidità e gli adempimenti conseguenti alla normativa nazionale ed europea; ne consegue che l'anticipazione di liquidità, per il suo carattere neutrale rispetto alla capacità di spesa dell'ente, deve essere finalizzata esclusivamente al pagamento dei debiti scaduti relativi a partite già presenti nelle scritture contabili di precedenti esercizi e non figurare come componente attiva del risultato di amministrazione (sentenza n. 274 del 2017) IIIQ17;

*Copertura finanziaria di disavanzo di bilancio oltre l'ordinario ciclo annuale di bilancio*

- è coerente con l'art. 81, terzo comma, Cost. l'accantonamento, previsto dalla disposizione del bilancio di assestamento del bilancio di previsione (2014) di una parte sia pur marginale di risorse altrimenti destinate alla spesa del medesimo esercizio 2014, in quanto produce - con valenza retroattiva - una riduzione del disavanzo (sia pure riferito a passate gestioni) ed un conseguente effetto migliorativo rispetto al reale assetto economico-finanziario configurato dal coevo bilancio di previsione. Difatti il disavanzo (seppur latente) già preesisteva ed incombeva: paradossalmente la rimozione della norma impugnata farebbe venire meno le uniche risorse sottratte alla spesa dell'esercizio 2014, lasciandone intatta, nella sostanza, la originaria destinazione (sentenza n. 107 del 2016) IIQ2016;

*Adozione, per via legislativa, di meccanismi manipolativi dei disavanzi degli enti*

- con la **sentenza n. 115/2020**, la Corte ha stigmatizzato l'adozione, per via legislativa, di meccanismi manipolativi dei disavanzi degli enti territoriali. IIQ20.

*Norma regionale che procrastina la disciplina statale sui principi contabili*

Con la **sentenza n. 235/2020**, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., l'art. 11 della legge reg. Siciliana n. 14 del 2019, che sostituisce le parole «31 dicembre 2018» con le parole «31 dicembre 2020» nell'art. 7, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018. La norma regionale impugnata dal Governo procrastina di due anni l'adozione, per gli organismi e per gli enti strumentali della Regione, della disciplina sui principi contabili e sugli schemi di bilancio recata dal d.lgs. n. 118 del 2011.

Secondo la Corte, tale dilazione avrebbe dovuto disporsi non con legge regionale, ma, semmai, con la procedura concertativa o "pattizia" richiesta dall'art. 27 della legge n. 42 del

2009, mediante la quale tutte le disposizioni attuative della legge di delegazione si applicano agli enti ad autonomia differenziata solo se recepite tramite le speciali procedure previste per le norme di attuazione statutaria, di cui all'art. 43 dello stesso statuto. La circostanza, poi, che la decorrenza censurata segua altri analoghi interventi del legislatore regionale, non fatti oggetto di impugnativa statale, non può costituire elemento emendativo della lesione dell'evocato parametro, che intesta allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici (in relazione alla quale è richiamata la sentenza n. 80/2017), tenuto conto inoltre della natura del d.lgs. n. 118 del 2011, quale norma interposta in tale materia, e del fatto che l'art. 1, comma 1, dello stesso decreto legislativo è espressione di un principio generale di armonizzazione che governa i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, ivi incluse le autonomie speciali. IIIQ20.

*Norma regionale che procrastina il termine per l'approvazione del rendiconto*

Con la **sentenza n. 250/2020**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 6, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 24 aprile 2019, n. 4 (Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021. Modificazioni di leggi regionali), in base al quale si dispone: «[a]i sensi dell'articolo 29, comma 1, della legge regionale 11 dicembre 2015, n. 19 (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018), il termine di approvazione del rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario 2018 è posticipato al 31 maggio 2019».

In proposito, la Corte ha già ricordato di avere già evidenziato (sentt. nn. n. 184 del 2016 e n. 80 del 2017) che la scansione temporale degli adempimenti del ciclo di bilancio, dettati dalla normativa statale, risulta funzionale a realizzare la unitaria rappresentazione dei dati della contabilità nazionale, e si impone anche alle Regioni a statuto speciale, in quanto parti della "finanza pubblica allargata".

Secondo la Corte, il differimento del termine di uno degli adempimenti cardine di tale ciclo, qual è l'approvazione del rendiconto della gestione, non configura uno scostamento meramente formale, atteso che «la sincronia delle procedure di bilancio è collegata alla programmazione finanziaria statale» e alla redazione delle connesse manovre finanziarie, operazioni che richiedono la previa conoscenza da parte dello Stato di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei (in tal senso, sentenza n. 184 del 2016).

Ne deriva che la tempistica dettata dal legislatore statale per l'approvazione dei documenti di bilancio, nel costituire elemento coesistente per il conseguimento dell'indicato obiettivo, è sottratta alla possibilità di interventi anche da parte delle Regioni a statuto speciale.

Ciò al fine di evitare una nuova frammentazione del quadro regolatorio, che la competenza esclusiva assegnata allo Stato in sede di riforma della Carta costituzionale ha inteso superare allo scopo di assicurare un contestuale, e dunque efficace, monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica.

Del resto, il rilievo dell'ottemperanza del termine annuale dettato dalla disciplina statale per l'approvazione del rendiconto trova implicita conferma nel principio contabile generale costituito dalla "annualità" dell'approvazione dei documenti di bilancio, sia di previsione che di rendicontazione, contemplato all'Allegato 1 del d.lgs. n. 118 del 2011, come affermato dall'art. 3 del medesimo decreto legislativo.

L'esigenza del rispetto del termine posto dal legislatore statale è tanto più evidente ove si consideri anche che dall'approvazione del rendiconto decorre quello di trasmissione dei dati da parte dell'amministrazione interessata alla Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP), di cui all'art. 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Da qui l'esigenza ineludibile, ai fini dell'attuazione del principio dettato dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che sia lo Stato a determinare una data unica e comune anche per l'approvazione del rendiconto da parte delle amministrazioni pubbliche, e che solo lo Stato possa, quindi, disporre un differimento dei termini previsti in via ordinaria per l'approvazione dei documenti di bilancio, ivi compreso il rendiconto, a ragione di sopraggiunte rilevanti esigenze. IIIQ20.

*L'impiego tipizzato dell'avanzo "libero"*

Con la **sentenza n. 167/2021**, la Corte ha risolto nel senso dell'infondatezza una questione di legittimità costituzionale di una norma regionale in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in base alla quale veniva consentito, per il 2020, di destinare l'avanzo disponibile alla copertura finanziaria delle minori entrate dovute alle deliberazioni comunali di riduzione ed esenzione di TARI, TOSAP e COSAP.

Nell'occasione, la Corte, ritenendo la questione sussumibile nell'ambito materiale dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, ha evidenziato che l'avanzo "libero" «non può essere inteso come una sorta di utile di esercizio, il cui impiego sarebbe nell'assoluta discrezionalità dell'amministrazione. Anzi, l'avanzo di amministrazione "libero" delle autonomie territoriali è soggetto a un impiego tipizzato» (sentenza n. 138 del 2019).

Infatti, l'art. 42, comma 6, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), per le Regioni, e l'art. 187, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), per gli enti locali, stabiliscono, in maniera sostanzialmente coincidente, i possibili impieghi della quota libera dell'avanzo di amministrazione e il relativo ordine di priorità. In particolare, specificamente per gli enti locali, essi consistono: 1) nella copertura dei debiti fuori bilancio; 2) nella salvaguardia degli equilibri di bilancio di cui all'art. 193 del d.lgs. n. 267 del 2000, ove non possa provvedersi con mezzi ordinari; 3) nel finanziamento delle spese di investimento; 4) nel finanziamento delle spese correnti a carattere non permanente; 5) nell'estinzione anticipata dei prestiti. IIIQ21

*L'art. 42, comma 12, d.lgs. n. 118/2011: norma interposta, espressione dell'esigenza di armonizzare i bilanci pubblici quanto allo specifico profilo della disciplina del disavanzo di amministrazione e della uniformità dei tempi del suo ripiano*

Con la **sentenza n. 246/2021**, la Corte ha ritenuto la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale, promosse nei confronti di talune disposizioni della legge reg. Basilicata n. 40 del 2020 e n. 8 del 2021, nella parte in cui dispongono il ripiano del disavanzo di amministrazione presunto riveniente dall'esercizio 2018 in più esercizi e più precisamente fino a quello 2024.

Nell'accogliere la prospettazione del rimettente, la Corte ha evidenziato che il principio contabile applicato contenuto nel paragrafo 9.2.28 dell'Allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011 disciplina gli effetti della «tardiva approvazione» del rendiconto di un esercizio (il rendiconto non è stato approvato dal Consiglio regionale né entro il termine del 31 luglio 2019, come richiesto dall'art. 18, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 118 del 2011, né nel successivo tempo utile a consentire, mediante variazioni al bilancio dell'esercizio 2019, l'adozione delle misure di recupero del disavanzo 2018), cioè quella «che non consente l'applicazione del disavanzo al bilancio dell'esercizio successivo a quello in cui il disavanzo si è formato». Da essa si fa conseguire l'effetto che il disavanzo di amministrazione è ritenuto

«assimilabile al disavanzo non ripianato di cui alla lettera b) del paragrafo 9.2.26, ed è ripianato applicandolo per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione».

Quando l'ente non abbia approvato il rendiconto di un determinato esercizio e non abbia recuperato il relativo disavanzo presunto entro quello successivo, è tenuto a ripianarlo per intero nell'esercizio in cui il disavanzo effettivo emerge, rimanendo preclusa la possibilità di considerarlo un "nuovo" disavanzo, cui applicare il ripiano triennale.

La Corte ha concluso che il rendiconto costituisce un adempimento essenziale nel processo di «*accountability* nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi» (sentenza n. 49 del 2018); appare quindi del tutto coerente che la richiamata disposizione faccia discendere le suddette, rigorose, implicazioni al verificarsi di un improprio trascinarsi nel tempo dei disavanzi presunti.

La distribuzione della componente originata nel 2018 fino all'esercizio 2024, operata dalle disposizioni regionali oggetto di censura, determinando una complessiva durata quinquennale del percorso di ripiano, contrasta con l'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., viola la menzionata norma interposta – espressione della esigenza di armonizzare i bilanci pubblici quanto allo specifico profilo della disciplina del disavanzo di amministrazione e della uniformità dei tempi del suo ripiano (sentenza n. 235 del 2021) – che inerte alla competenza legislativa esclusiva statale sull'armonizzazione dei bilanci pubblici.

Difatti, la norma statale evocata è chiara nell'ammettere, in subordine al ripiano immediato, la possibilità di frazionare il recupero del disavanzo «negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, e dunque in chiaro collegamento con la programmazione triennale» (sentenza n. 18/2019); in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio» (art. 42, comma 12, terzo periodo, del d.lgs. n. 118 del 2011). In sostanza, la norma interposta non consente di superare la durata della programmazione triennale, ritenuta congrua per il ripristino dell'equilibrio dell'ente turbato dalla emersione di un disavanzo ordinario. Il che non appare arbitrario dato il determinante rilievo che il "fattore tempo" assume per l'effettività delle regole di corretta gestione finanziaria. IIIQ21;

#### *Armonizzazione, recupero del disavanzo e fattore tempo*

Con la **sentenza n. 168/2022**, ha affermato che la Regione è tenuta al rispetto della normativa in tema di armonizzazione dei bilanci pubblici e, in particolare, del paragrafo 9.2.27 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, che impone all'ente di aggiungere al primo esercizio del bilancio di previsione le quote del disavanzo già applicate al bilancio dell'esercizio precedente «e presumibilmente non recuperate». Il disavanzo presunto non ripianato nel 2020 avrebbe pertanto dovuto essere recuperato nell'esercizio 2021, primo esercizio del bilancio approvato dalla legge reg. Basilicata n. 20 del 2021 e non ripartito anche negli esercizi successivi, come invece previsto dalla Tabella impugnata. [Nella specie, la preclusione all'ulteriore trascinarsi delle quote di disavanzo originate negli esercizi 2018 e 2019 discende dalla constatazione che l'importo «da ripianare» nell'esercizio 2020 è stato ripianato solo in minima parte nel corso dello stesso esercizio. Ciò perché, non avendo la Regione approvato il rendiconto degli esercizi 2018 e 2019 in tempo utile a disporre la tempestiva copertura dei relativi disavanzi, in base al principio contabile di cui al paragrafo 9.2.28, questi andavano ripianati già nell'esercizio 2020 e, per la parte non recuperata, nell'esercizio immediatamente successivo.

Con la **sentenza n. 168/2022**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, e dell'Allegato O della legge reg. Basilicata n. 20 del 2021, nella parte concernente il ripiano del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2019, perché quest'ultimo Allegato continuerebbe a prevedere il «ripiano dei disavanzi pregressi fino all'esercizio 2024, in tal modo riproducendo una tempistica già censurata» dallo Stato con riferimento al prospetto originario della legge reg. Basilicata n. 40 del 2020 (Allegato O2) e dichiarata illegittima dalla Corte con la sentenza n. 246 del 2021. La Corte, attesa l'identità del contenuto normativo, ha ritenuto sussistente il denunciato contrasto con l'evocato art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., poiché anche le previsioni sopravvenute «disegnano una estensione del percorso di ripiano anche negli esercizi 2023 e 2024, determinandone una complessiva durata quinquennale» (sentenza n. 246 del 2021). Infatti, la norma statale evocata, nell'ammettere, in subordine al ripiano immediato, la possibilità di frazionare il recupero del disavanzo nel triennio considerato nel bilancio di previsione e in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale «si pone "in chiaro collegamento con la programmazione triennale" (sentenza n. 18 del 2019)», la cui durata va «ritenuta congrua per il ripristino dell'equilibrio dell'ente turbato dalla emersione di un disavanzo ordinario. Il che non appare arbitrario dato il determinante rilievo che il "fattore tempo" assume per l'effettività delle regole di corretta gestione finanziaria» (sentenza n. 246 del 2021).

Con la medesima **sentenza n. 168/2022**, la Corte ha ritenuto che le modalità di copertura del disavanzo presunto al 31 dicembre 2020, come rappresentate dalle previsioni impugnate, contrastano complessivamente con i principi contabili evocati di cui all'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 e con i principi contabili indicati nei paragrafi 9.2.27 e 9.2.28 dell'Allegato 4/2 allo stesso decreto, violando dunque la competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. [Nella specie, l'impugnato Allegato O2 disegnava una modalità di applicazione del disavanzo presunto contrastante con le possibilità ammesse dai principi di armonizzazione dei bilanci pubblici, in quanto, il ripiano di entrambe le componenti del deficit - derivanti rispettivamente dalla gestione degli esercizi 2018 e 2019 - risultava articolato in tempi eccedenti il termine della programmazione di bilancio, poiché ciascuna quota sarebbe stata completamente recuperata nel quarto esercizio successivo a quello in cui si è formata, e non entro il terzo, come dispone l'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011. Il *vulnus* descritto, inficiando la scansione di ripiano prevista dalle norme regionali impugnate, preclude pertanto alle stesse di protrarre il recupero del disavanzo oltre il primo esercizio del bilancio in corso di gestione].

Con la stessa **sentenza n. 168/2022**, la Corte ha ritenuto in contrasto con i ai paragrafi 9.2.27 e 9.2.28 dell'Allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011, la norma regionale contenuta nella legge di assestamento di bilancio che consenta il ripiano del disavanzo originata nel 2018 - esercizio il cui rendiconto è stato approvato tardivamente -, poiché il frazionamento di tale componente in un numero di esercizi eccessivo produce il duplice effetto, da un lato, di ridurre l'importo delle quote periodiche e, dall'altro, di eludere l'obbligo di incrementare la singola quota dell'importo non ripianato nei precedenti esercizi. [Per motivi analoghi, anche la previsione del ripiano della quota del disavanzo originata nel 2019 contrasta con gli stessi richiamati principi contabili, perché l'inizio del suo recupero avverrebbe soltanto nell'esercizio 2022, ossia nel terzo esercizio successivo a quello della emersione di tale disavanzo; il ritardo nell'avvio di tale necessaria misura risulta peraltro aggravato dall'assenza del rendiconto di quell'esercizio, non ancora approvato]; sicché, le previsioni

regionali impugnate delineano modalità di copertura del disavanzo presunto al 31 dicembre 2020 contrastanti con i richiamati principi contabili, inattendibili sotto il profilo contabile e tali da determinare un indebito «trascinamento nel tempo» del disavanzo stesso (sentenza n. 246 del 2021) (IIQ22).

### **Equilibrio del bilancio e garanzia dei diritti di prestazione**

- le disposizioni di legge statali di blocco di stipendi, in quanto mirate ad un risparmio di spesa che opera riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego, superano il vaglio di ragionevolezza laddove attengono ad un periodo di tempo limitato, che può comprendere più anni in considerazione della programmazione pluriennale delle politiche di bilancio (sentenza n. 310 del 2013; in senso analogo sentenza n. 113 del 2014) IIIQ13;
- la tutela del diritto alla salute non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie delle quali dispone, anche se le esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, operato in relazione alle risorse organizzative e finanziarie disponibili, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana (sentenza n. 203 del 2016) IIIQ16;
- non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale relative al cd. blocco della perequazione automatica in considerazione delle contingenti esigenze finanziarie di cui il legislatore ha tenuto conto nell'esercizio della sua discrezionalità e nell'attuazione dei principi di adeguatezza e di proporzionalità dei trattamenti pensionistici; tali esigenze sono preservate attraverso un sacrificio parziale e temporaneo dell'interesse dei pensionati a tutelare il potere di acquisto dei propri trattamenti (sentenza n. 250 del 2017) IIIQ17;
- il carattere limitato delle risorse pubbliche giustifica la necessità di una predeterminazione complessiva - e modellata su un parametro prevedibile e certo - delle risorse che l'amministrazione può corrispondere a titolo di retribuzioni e pensioni, in attuazione del principio del pareggio di bilancio, consacrato dall'art. 81 Cost., volto al contenimento della spesa nel settore pubblico (sentenza n. 124 del 2017) IIQ17;
  - con la **sentenza n. 235/2020**, la Corte ha osservato, con riferimento alla sostenibilità, che il sistema pensionistico regionale - espressione dell'art. 38 Cost., quale norma ispirata dal presupposto per cui detta sostenibilità (ossia l'equilibrio tra spesa previdenziale ed entrate a copertura della stessa) venga assicurata anzitutto all'interno dello stesso sistema, in ragione della contribuzione dei "lavoratori", essendo l'intervento statale ad "integrazione" - da un lato, vedrebbe aumentato il carico finanziario della spesa per i trattamenti di quiescenza (in ragione della più giovane età dei pensionati), dall'altro, non sarebbe sostenuto, nel tempo, da adeguate risorse contributive in assenza di nuove assunzioni. Donde, ad avviso della Corte, un disequilibrio finanziario il cui rimedio non potrebbe che essere - come, del resto, è nel sistema attuale gestito "a ripartizione" - l'assunzione dei relativi oneri a carico del bilancio regionale, che la norma denunciata non indica affatto. IIIQ20.

### **Emergenza finanziaria e principio dell'affidamento**

- in difetto di adeguato bilanciamento fra l'interesse pubblico perseguito dal legislatore ed i detentori di posizioni giuridiche consolidate, nemmeno la sopravvenienza dell'interesse dello Stato alla riduzione del debito pubblico, alla cui tutela è diretto l'intervento legislativo nell'ambito del quale si colloca anche la norma denunciata, può costituire adeguata giustificazione di un intervento tanto radicale da determinare la compressione



- di situazioni giuridiche rispetto alle quali opera un legittimo affidamento (sentenza n. 216 del 2015) IIIQ15;
- l'affidamento non esclude che il legislatore possa assumere disposizioni che modifichino in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, ma esige che ciò avvenga alla condizione che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto (sentenza n. 56 del 2015) IQ15;
  - quanto al rapporto tra sacrificio imposto al titolare di una situazione soggettiva perfetta, derivante da un contratto regolarmente stipulato, ed esigenza di contenimento della spesa, è necessario che la norma che imponga detto sacrificio sia corredata da specifica relazione tecnica circa i risparmi da conseguire (sentenza n. 108 del 2016) IIQ16;
  - premesso che l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica è un «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto», deve escludersi che la norma in contestazione (riduzione delle risorse finanziarie, rispetto all'esercizio precedente, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera), si traduca in una scelta irragionevole e arbitraria alla stregua dei principi di cui agli artt. 3, 41 e 97 Cost., in quanto dettata dallo specifico contesto di necessità e urgenza indotto dalla grave crisi finanziaria che ha colpito il Paese a partire dalla fine del 2011, tenuto conto che, anche sulla base dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU e della giurisprudenza della CEDU, un contesto nel quale le misure di riequilibrio dell'offerta sanitaria per esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica costituiscono una "causa" normativa adeguata a giustificare la penalizzazione degli operatori privati (sentenza n. 203 del 2016) IIIQ16;
  - la norma che prevede, con decorrenza retroattiva dal 1° luglio 2010, l'onerosità del regime della ricongiunzione verso il regime dell'assicurazione generale obbligatoria dei contributi versati presso gestioni alternative, vanifica l'affidamento legittimo che i lavoratori avevano riposto nell'applicazione del regime vigente al tempo della presentazione della domanda, principio che si configura quale elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto (sentenza n. 147 del 2017) IIQ17;
  - deve escludersi che, in capo ai titolari di trattamenti pensionistici, si fosse determinato un affidamento nell'applicazione della disciplina immediatamente risultante dalla sentenza n. 70 del 2015, poiché quest'ultima rendeva prevedibile un intervento del legislatore che, nell'esercizio della sua discrezionalità, disciplinasse nuovamente la perequazione relativa agli anni 2012 e 2013 sulla base di un bilanciamento di tutti gli interessi costituzionali coinvolti, in particolare di quelli della finanza pubblica; né un affidamento avrebbe potuto determinarsi, data l'immediatezza dell'intervento operato dal legislatore, effettuato a distanza di soli ventuno giorni dal deposito della sentenza n. 70 del 2015 (sentenza n. 250 del 2017) IIIQ17;

### **Controllo della Corte dei conti**

*Legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto regionale in relazione a parametri competenziali con ridondanza su quelli finanziari*

Sussiste la legittimazione della Corte dei conti - in sede di giudizio di parificazione - a sollevare questione di legittimità costituzionale «non solo in riferimento all'art. 81 Cost., ma anche all'art. 117, secondo comma, lettere l) e o), Cost., la cui violazione comporterebbe l'alterazione del risultato di amministrazione e l'aumento della spesa del personale oltre i

limiti consentiti dai vincoli di finanza pubblica» (sentenze nn. 138 e 146 del 2019; n. 196 del 2018) IIQ19; tale orientamento è stato confermato con le sentenze n. 112, 189 e 244/2020: la Corte dei conti, sezione regionale di controllo, è legittimata, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale, a sollevare questioni di legittimità costituzionale, anche in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., se evocato in correlazione funzionale con l'art. 81 e con l'art. 97, primo comma, Cost. (sentenze n. 146 del 2019 e n. 196 del 2018) IIIQ20;

Con la **sentenza n. 244/2020**, la Corte ha esaminato diverse questioni di legittimità costituzionale sollevate nella sede del giudizio di parificazione del rendiconto regionale, dando continuità al proprio orientamento circa la legittimazione della Corte dei conti a sollevare, in tale sede, questioni di costituzionalità di leggi di spesa regionali per ridondanza (con effetti indiretti su parametri finanziari), e cioè in riferimento a parametri diversi da quelli finanziari, solo se evocati in correlazione funzionale con questi ultimi, quindi nelle circostanze in cui la loro violazione sia tale da determinare l'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata (fra le altre; sentenze n. 146 e n. 138 del 2019; ordinanza n. 181 del 2020). IIIQ20.

Con tre ulteriori sentenze (**n. 247, n. 235, n. 215/2021**), la Corte costituzionale ha confermato l'orientamento circa la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale.

La Corte ha dunque riconosciuto la legittimazione, quale giudice *a quo*, della Corte dei conti a sollevare le presenti questioni di legittimità costituzionale, poiché «la Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, è legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria» (*ex plurimis*, sentenza n. 89/2017; nello stesso senso, sentenza n. 196/2018), «giacché nella parifica del rendiconto regionale ricorrono integralmente tutte le condizioni per le quali è ammessa la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale [...] e la situazione è “analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono” (sentenza n. 89/2017)» (sentenze n. 247, n. 235 e n. 215/2021).

Tale legittimazione ricorre anche nei casi in cui la lesione dei precetti finanziari sia la conseguenza della violazione di parametri attinenti al riparto delle competenze, allorché la suddetta invasione sia funzionalmente correlata alla violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., per aver determinato un incremento delle poste passive del bilancio (nella specie) in riferimento al costo del personale (da ultimo, ancora sentenza n. 215 del 2021). IIIQ21.

*Legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto regionale in relazione a parametri finanziari*

Con la **sentenza n. 244/2020**, la Corte costituzionale ha ritenuto che la Corte dei conti sia legittimata a sollevare questione di legittimità costituzionale per ritenuta violazione diretta dei parametri finanziari. IIIQ20.

*Legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di controllo sui bilanci e sugli equilibri finanziari degli enti*

Sussiste la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede d'impugnazione avverso la delibera di approvazione o di diniego del

piano di riequilibrio (l'art. 243-*quater*, comma 5, del T.U. enti locali), poiché è chiaro l'intento del legislatore di collegare strettamente, in questa materia, la funzione di controllo della Corte dei conti a quella giurisdizionale ad essa attribuita dal citato art. 103, terzo comma, Cost. (sentenza n. 18 del 2019) IQ19;

*Equilibrio di bilancio e rispetto degli obblighi comunitari*

- I controlli delle Sezioni regionali della Corte dei conti – previsti a partire dalla emanazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2006) e poi trasfusi nell'art. 148-bis del TUEL – hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari, per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (artt. 81 e 97 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente il rispetto degli obblighi comunitari (sentenza n. 60 del 2013) IQ13;
- il controllo della Corte assicura la conformità ai canoni nazionali, la neutralità, l'imparzialità e l'indipendenza, con riguardo agli interessi generali della finanza pubblica coinvolti derivanti dal Trattato sull'Unione europea e dagli altri accordi stipulati in materia, riconducibili, oltre che al «coordinamento della finanza pubblica», anche ai parametri di cui agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., che vi sono inscindibilmente collegati (sentenza n. 40 del 2014) IQ14;

*Controllo di legalità – regolarità*

- La finalità del controllo di legittimità e regolarità di cui agli artt. 148, comma 1, e 148-bis del TUEL e la stretta correlazione di tale attività con gli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. giustificano il conferimento alla Corte dei conti di poteri atti a prevenire con efficacia diretta pratiche lesive del principio della previa copertura e dell'equilibrio dinamico del bilancio degli enti locali (sentenza n. 40 del 2014, nonché sentenze nn. 266, 250 e 60 del 2013) IQ14;
- le misure interdittive assegnate alla Corte dei conti non sono indici di una supremazia statale né di un potere sanzionatorio nei confronti degli enti locali e neppure sono riconducibili al controllo collaborativo in senso stretto, ma sono strumentali al rispetto degli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. In questa prospettiva, funzionale ai principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici, detti controlli possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio, che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza n. 39 del 2014) IQ14;
- il controllo di legittimità e regolarità contabile attribuito alla Corte dei conti si risolve in un esito plurimo, nel senso che ad esso è affidato il giudizio se i bilanci preventivi e successivi siano o meno rispettosi del patto di stabilità, siano deliberati in equilibrio e non presentino violazioni delle regole espressamente previste per dette finalità; sicché l'esercizio di questo tipo di controllo sugli enti locali da parte della locale Sezione della Corte dei conti circoscrive la funzione della magistratura contabile alla tutela preventiva e concomitante degli equilibri economici dei bilanci e della sana gestione finanziaria secondo regole di coordinamento della finanza pubblica conformate in modo uniforme su tutto il territorio, non interferendo con la particolare autonomia politica ed amministrativa delle amministrazioni destinatarie (sentenza n. 39 del 2014) IQ14;

PAGINA BIANCA