

MOULARIO
C.C.-R

La
Corte dei Conti

N. 12/SSRRCO/RQ/14

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte, Raffaele SQUITIERI
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione

Pietro DE FRANCISCIS, Mario FALCUCCI, Angelo BUSCEMA, Enrica LATERZA, Ennio COLASANTI, Roberto TABBITA, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO;

Consiglieri

Ermanno GRANELLI, Giovanni COPPOLA, Marco PIERONI, Mario NISPI LANDI, Luigi PACIFICO, Francesco TARGIA, Clemente FORTE, Donatella SCANDURRA, Luca FAZIO, Alessandra SANGUIGNI, Giuseppe M. MEZZAPESA.

VISTI il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni nonché la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO l'art. 4 del d.l. 23.10.1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20.12.1996, n. 639;

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

UDITI, nell'adunanza del 20 ottobre 2014, il relatore Cons. Clemente Forte e il correlatore Cons. Marco Pieroni;

DELIBERA



la “Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadriennio maggio-agosto 2014”.

La presente relazione è corredata dai seguenti allegati:

- 1) elenco delle leggi pubblicate nel quadriennio;
- 2) esposizione dei nuovi oneri finanziari indicati dalle singole leggi;
- 3) ripartizione degli oneri stessi in relazione alle diverse forme di copertura;
- 4) elenco dei decreti legislativi pubblicati nel quadriennio;
- 5) 12 schede analitiche delle tipologie di copertura.

I RELATORI

IL PRESIDENTE

Depositato in segreteria in data 29 OTT. 2014

PER COPIA CONFORME ALL' ORIGINALE
DALLA SEGRETERIA DELLE SEZIONI
RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO
30 OTT. 2014
ROMA.

IL DIRIGENTE

IL DIRIGENTE
DOTT. SSA Maria Laura Iorio



1. Considerazioni generali

1.1. La legislazione del quadri mestre

Nel periodo maggio-agosto 2014 sono state pubblicate ventiquattro leggi, di cui cinque aventi ad oggetto la ratifica di trattati internazionali e quattordici recanti la conversione di decreti-legge (risultano entrati in vigore anche sei decreti legislativi). 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 legge 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 delle singole disposizioni di riferimento, vengono riportati i due riepiloghi senza corrispondenza. Si ha in tal modo un quadro complessivo e al contempo analitico della portata finanziaria di ciascuna legge e di quella della singola norma, con la relativa copertura di dettaglio, quando indicata.

Sono altresì allegate quattro tavole riepilogative, la prima contenente l'elenco delle leggi pubblicate nel periodo, la seconda il totale degli effetti in termini di competenza finanziaria riferito a tutte le leggi ordinarie che recano oneri, la terza il quadro riassuntivo delle modalità di copertura utilizzate da tali leggi e la quarta l'elenco dei decreti legislativi entrati in vigore nel periodo.

1.2. Sintesi dei profili metodologici

La legislazione del quadri mestre offre lo spunto per una serie ampia di riflessioni di carattere metodologico che la Corte ritiene di formulare nell'esercizio delle proprie funzioni di ausilio al Parlamento, nella prospettiva del complesso adeguamento contabile ordinario al mutato quadro istituzionale. Esse attengono alla conformità degli aspetti finanziari della legislazione rispetto alle prescrizioni dell'ordinamento contabile nonché più, in generale, per quanto attiene ad alcuni profili evolutivi della contabilità pubblica.



Va osservato che il Governo adempie con scrupolo al dettato della legge di contabilità circa la presentazione delle Relazioni tecniche e dei relativi aggiornamenti nei vari passaggi delle letture parlamentari. Risulta che vengono altresì presentate, soprattutto in presenza di normative complesse, documentazioni aggiuntive e di risposta analitica alle osservazioni emerse nel corso del dibattito in Parlamento. Permane invece l'inattuazione dell'ultimo comma dell'art. 17 della legge di contabilità, secondo cui le disposizioni contenute nei provvedimenti legislativi di iniziativa governativa che prevedono l'incremento o la riduzione di stanziamenti di bilancio indicano anche le missioni di spesa e i programmi interessati.

Va rilevata la tendenza ad una maggiore problematicità metodologica in riferimento agli emendamenti approvati in sede parlamentare, anche se ciò non attenua la carentza in taluni casi di adeguati elementi informativi circa la normativa considerata nel suo complesso.

Nel merito, la prima annotazione riguarda il largo ricorso alle clausole d'invarianza, a fronte di una normativa complessa, dai risvolti attuativi di non sempre agevole soluzione ed in ordine alla quale le Relazioni tecniche il più delle volte non forniscono un esauriente apparato documentativo di dettaglio in ordine all'effettiva attuabilità delle disposizioni in presenza del vincolo di neutralità. Già nel recente passato è stato posto più volte in evidenza come l'eventuale discrasia tra la portata della singola norma (o dell'intero provvedimento) e la clausola di neutralità possa determinare il rischio del prodursi di condizioni per una sostanziale disapplicazione, parziale o totale, della normativa medesima. Come è stato sottolineato, un'alternativa consisterebbe nell'immaginare un recupero di produttività *ad hoc* nei casi (e nella misura) in cui si verifica oggettivamente tale discrasia. Peraltro, l'effetto di un tale squilibrio tra norma ed assenza di onerosità si può porre anche nei termini, altrettanto problematici, legati al crearsi di condizioni di avvio dell'attuazione della normativa, per non interrompere il quale finisce con il rendersi necessario lo stanziamento di fondi aggiuntivi nel corso del tempo, il che, oltre a porsi in contrasto con i principi di attendibilità e, in ultima analisi, di veridicità delle previsioni, finisce con il creare difficoltà sotto il profilo del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

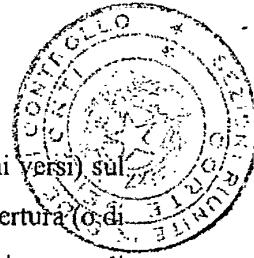


Un'altra osservazione di carattere metodologico è che, pur nello sforzo del Governo per aggiornare le Relazioni tecniche, come prima evidenziato, tuttavia in molti casi non si riscontrano adeguati approfondimenti che - oltre al fatto di essere prescritti dalla legge di contabilità - risultano necessari per soddisfare l'esigenza di rendere ricostruibile il percorso seguito per pervenire alla quantificazione degli oneri proposta e pervenire a conclusioni caratterizzate da sostenibilità e ragionevolezza. Non contribuiscono in tal ultimo senso i casi di affermazioni, da parte delle Relazioni tecniche, improntate a sinteticità e genericità.

Si ricorda che quello di una convincente e fondata quantificazione degli oneri, che trova esplicitazione nell'art. 17 della legge di contabilità n. 196 del 2009 quale diretta attuazione del principio costituzionale della copertura finanziaria di cui all'art. 81 Cost., si pone a garanzia non solo ai fini di un corretto assolvimento dell'obbligo di copertura, facente parte del nostro sistema costituzionale sin dal 1948, ma anche sotto il profilo (del tutto nuovo) quale è possibile assumere in riferimento al testo dell'art. 81 entrato in vigore il 1° gennaio, nel senso di una profonda connessione con i vincoli di merito in tema di politica finanziaria sanciti ora dal quadro costituzionale.

Si può agevolmente sussurrare, infatti, che lo stesso obbligo di copertura - la qualità e l'accuratezza del cui assolvimento rappresenta un aspetto da ritenersi essenziale anche per i profili relativi alla quantificazione degli oneri - ha acquisito una nuova rilevanza rappresentando ora esso, con maggiore evidenza, un passaggio importante in vista della garanzia della coerenza tra gli aspetti finanziari della nuova legislazione ordinaria e la conseguibilità degli obiettivi di finanza pubblica fissati in sede programmatica, a loro volta in conformità con l'ordinamento comunitario e i vincoli posti ora a livello costituzionale. Va peraltro riconosciuto che, ancor prima del varo della citata novella costituzionale, l'ordinamento aveva avvertito - già a partire dalla riforma della contabilità pubblica intervenuta con la legge n. 362 del 1988 - l'esigenza di garantirsi un processo deliberativo in materia finanziaria grazie al quale fosse possibile assicurare un elevato livello di attendibilità ed affidabilità dei profili quantitativi d'impatto sui saldi a legislazione vigente.

I segnalati problemi in ordine ad affidabili quantificazioni degli oneri si ripropongono con accresciuta evidenza per un altro tema su cui storicamente si sono



avute questioni spesso dibattute e peraltro neanche del tutto risolte (per alcuni versi) sul piano metodologico: quello che attiene alle tecniche di ricorso a forme di copertura (o di quantificazione di oneri) basate sui cosiddetti "effetti indiretti". Numerosi sono gli esempi che in tal senso presenta la legislazione del quadrimestre ed il caso della riproposizione di una copertura di dimensioni ragguardevoli, ad opera del decreto-legge n. 66, in connessione alla maggiore IVA conseguente al progressivo pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni (al cui commento di dettaglio si fa qui rinvio), presenta aspetti particolari che contribuiscono a mettere in risalto la rilevanza dell'argomento.

[Handwritten signature of Alfonso La Pergola]

Il problema che tale tipo di copertura presenta pone in evidenza due ambiti di riflessioni, con valenza anche metodologica. Da un lato, si rileva la tradizionale esigenza di un'accurata quantificazione degli effetti (non solo diretti) della singola norma, di cui già è stata messa in luce tutta la rilevanza per le implicazioni e le connessioni (anche di carattere costituzionale), dall'altro, si impongono valutazioni che attengono ad un altro tema ricorrente che la Corte ha da tempo sollevato e che, anche in questo caso, assumono nuova rilevanza alla luce del contesto costituzionale determinatosi a partire dal corrente anno. Il riferimento è all'esigenza della massima trasparenza dei criteri con cui, anche a livello di dettaglio, viene costruito il singolo capitolo di entrata del bilancio a legislazione vigente, in quanto è solo conoscendo tali criteri che si può asseverare o meno l'avvenuta o parziale considerazione delle entrate connesse allo svolgimento di un'attività economica, rispetto a cui poter valutare l'impatto, ad esempio, di una misura d'incentivo. Ciò può essere agevolmente valutato in quanto risulti ben individuabile, ad esempio, l'ipotesi di entrata che si sarebbe determinata anche senza l'agevolazione del singolo comparto o attività e che - riferita ad attività in essere - dovrebbe risultare ovviamente incorporata nella costruzione del "tendenziale" di settore, naturalmente tenendo conto delle complesse interazioni connesse ai cd. "effetti-reddito" ed "effetti-sostituzione". Analoghe esigenze di trasparenza si pongono anche nell'ipotesi di un'agevolazione di un'attività altrimenti inesistente, perché risulti evidente che nella costruzione delle ipotesi tendenziali non siano stati già colti effetti che derivino, anche indirettamente, da attività già svolte.



Il citato legame di queste esigenze con il nuovo quadro costituzionale deriva dalla circostanza per cui in tanto possono risultare realistiche e sostenibili "manovre tendenti a raggiungere gli obiettivi previsti di politica "fiscale", in quanto si sia in presenza della costruzione di quadri tendenziali di elevata affidabilità e conoscibilità.

Né può essere sottaciuto - sempre avuto riguardo ai profili di natura costituzionale – il ruolo essenziale di ausilio, da parte della documentazione contabile fornita dal Governo, ai fini dello svolgimento del giudizio di ragionevolezza circa i mezzi, i tempi e i modi dei diversi mezzi di copertura, quale compete agli organi di controllo.

Un altro tipo di osservazione si può svolgere in ordine ad una tendenza - già segnalata nel recente passato e che trova una conferma tanto puntuale quanto frequente nel quadriennio qui considerato – volta all'approvazione di normative che introducono parametri di possibilità e di flessibilità con rilevanza finanziaria (in alcuni casi quantitativamente non irrilevante), fermi rimanendo però i vincoli finanziari complessivi di settore. E' il caso per esempio di potestà - e in alcuni casi – di prescrizioni riguardanti materie di competenza di enti locali ovvero riguardanti comparti di personale delle pubbliche amministrazioni (e ciò senza considerare le ulteriori problematiche che connotano i rapporti della legislazione statale con le garanzie costituzionali riservate alle autonomie territoriali). Il rilievo che qui può essere svolto, come è desumibile dal dettaglio riferito alle singole norme (cui si fa qui rinvio), riguarda la circostanza secondo cui, dovendosi presupporre una coerenza tra strumenti normativi di gestione e sostenibilità di obiettivi quantitativi fissati, ancorché di settore, ogni modifica dei primi nel senso di una maggiore flessibilità ed agibilità può porre le premesse per rendere più difficoltoso il raggiungimento dei secondi (gli obiettivi quantitativi).

Prosegue, per altri versi, una tendenza, legata alla coesistenza di una legislazione ordinamentale volta a superare la proliferazione delle gestioni fuori bilancio (per riportare in bilancio la previsione e la gestione degli stanziamenti), da un lato, e, dall'altro lato, una legislazione ordinaria che ricorre spesso a tali forme *extra ordinem* di gestione delle risorse pubbliche. Il problema è stato già segnalato in varie sedi dalla Corte, anche nelle precedenti Relazioni quadriennali, ed offre la possibilità di considerazioni che attengono a diversi profili.



Vengono in rilievo in primo luogo diversi principi di contabilità pubblica, con le conseguenti ricadute in tema di uso delle risorse intermediate, ossia anzitutto la significatività e la trasparenza del bilancio dello Stato: da questo punto di vista la garanzia migliore rimane quella fornita dalla gestione ordinaria del bilancio. Tale assunto comporta una riflessione anche sul tema immediatamente correlato, relativo alle reali possibilità di controllo ai vari livelli ad opera delle istituzioni a ciò deputate. Il continuo ricorso alle diverse forme di gestioni fuori bilancio, ormai da lungo tempo esclusivo per determinati tipi di intervento (come per le calamità naturali, ad esempio, ovvero per la gestione di alcune forme d'incentivo all'attività economica), è indirettamente indicativo di un'inadeguatezza delle ordinarie procedure di bilancio rispetto alle esigenze di flessibilità nella gestione di determinati comparti.

Un bilancio
che funziona

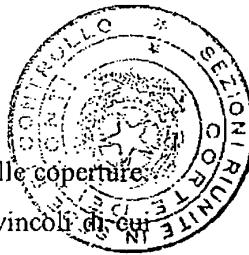
Da questo punto di vista potrebbe essere d'aiuto l'esercizio delle deleghe di cui agli articoli 40 e 42 della legge di contabilità, i cui termini risultano più volte prorogati (da ultimo alla fine del corrente anno) ed uno dei cui obiettivi è quello di un ammodernamento dei passaggi contabili di gestione della spesa all'interno del bilancio dello Stato. In contemporanea andrebbe però anche data attuazione alle norme che, in vari provvedimenti e con diversa valenza funzionale (anche la cd. legge "rinforzata" n. 243 del 2012 disciplina la materia), hanno come obiettivo quello di ricondurre alla fisiologia della gestione del bilancio una massa notevole di **risorse amministrata ora**, sostanzialmente, in tesoreria. Tra l'altro, l'attuale situazione rischia di rappresentare un'anomalia anche rispetto al fondamentale principio dell'annualità, ribadito dalla novella costituzionale di cui all'art. 81 e che assume una particolare rilevanza in un regime di contabilità finanziaria in cui risulta generalmente vietato lo spostamento tra esercizi di stanziamenti di bilancio: ciò proprio in quanto la contabilità finanziaria presenta il pregio di rendere correlabile temporalmente il prelievo di risorse con il relativo utilizzo. Va ribadito infine che il proliferare delle gestioni fuori bilancio va valutato anche ai fini della coerenza con il principio dell'universalità di bilancio, anch'esso correlato, dalla legge di contabilità, con i profili attuativi dell'art. 81 Cost..

Un'altra anomalia riguarda il caso non infrequente di norme che incidono su precedenti disposizioni di risparmio di spesa, la cui modifica però non viene ritenuta tale da ridurre i suddetti risparmi perché non quantificati nelle Relazioni tecniche di

riferimento. Si ribadiscono sul punto le perplessità già manifestate, in quanto in molti casi, come ad esempio in materia di personale pubblico ovvero di riduzioni di singole *tranches* di spesa di complessa attuabilità, la mancata attribuzione di risparmi *ex ante* alla norma originaria trova giustificazione nella prudenza che induce ad evitare di ridurre lo stanziamento contestualmente all'entrata in vigore della norma di risparmio, ma ciò solo per evitare eventuali problemi di gestione e non certo perché dalla norma primaria non derivino in assoluto effetti positivi sulla finanza pubblica. Sicché è da concluderne che ridurre *tout court* la portata finanziaria di norme di risparmio in vigore potrebbe indurre ad ipotizzare - senza coperture - peggioramenti dei "tendenziali", i quali ultimi, basandosi - doverosamente - sui consuntivi connessi all'attuazione delle norme originarie, dovrebbero evidenziarne nel corso del tempo gli effetti di risparmio. Anche da questo punto di vista emerge peraltro l'importanza di una sempre più realistica costruzione dei saldi tendenziali, alla luce della funzionalità di tale esigenza rispetto non solo ai consolidati principi di veridicità e di trasparenza delle finanze pubbliche, ma anche, ora, indirettamente, ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica che trovano, a partire dal 2014, un suggello costituzionale.

Per qualche verso quest'ultima riflessione mette in luce un'altra caratteristica della legislazione del quadriennio considerato, ossia la mancata considerazione, per alcune norme, del possibile impatto sui conti di cassa, quando, per esempio, la relativa finalità consiste proprio nel rendere più spendibili stanziamenti in essere. Una variante è costituita dal mantenimento in bilancio di residui al di fuori dei limiti temporali in cui ciò è consentito oppure da una copertura che consiste nell'utilizzarne per altre finalità residui in essere, proprio allo scopo dichiarato di incrementarne l'impatto sulla cassa. Tra l'altro, in alcuni casi - in presenza di norme sostanzialmente similari - è prevista espressamente (e correttamente) la compensazione dei connessi effetti sui saldi di cassa, a carico dell'apposito fondo per l'ammortamento delle rate dei limiti d'impegno.

Più volte è stata poi segnalata, sia nel recente passato che in riferimento alle singole norme, la progressiva dilatazione del rinvio alla fase amministrativa in ordine alla definizione di aspetti finanziari di rilievo di varie norme approvate, talora rimettendo a tale sede anche l'individuazione di particolari casi di definizione dell'obbligo tributario e delle relative variazioni, talaltra rinviando alla fase



amministrativa anche la calibratura più precisa del sistema degli oneri e delle coperture entità da rimettersi allo strumento legislativo (come si evince anche dai vincoli di cui all'art. 23 Cost.). Oltretutto, non va sottaciuta al riguardo la profonda valenza anche istituzionale del progressivo spostarsi - di fatto - della definizione del vincolo finanziario dall'*ex ante*, legato al momento della deliberazione della norma, all'*ex post*, che dovrebbe attenere alla fase dell'esecuzione della norma medesima e al monitoraggio dei relativi effetti e non alla definizione, invece, degli aspetti basilari di carattere finanziario della norma primaria.

Sotto il profilo più precipuo delle tecniche di copertura, si rileva poi come non siano assenti, nel quadriennio considerato, casi di utilizzo di fondi di parte capitale per finalità correnti. Ciò notoriamente è vietato dalla legge di contabilità e risulta parificato, nei precedenti consultivi delle Commissioni bilancio del Parlamento, al caso dell'assenza di copertura finanziaria, con le relative conseguenze procedurali.

Più complesso e delicato è il caso in cui si registra l'utilizzo di stanziamenti di fondo globale corrente per la copertura di oneri permanenti. Ferma rimanendo la valenza positiva dell'istituto del fondo speciale, va rilevato che un suo utilizzo per la copertura di oneri permanenti, pur non incontrando un divieto formale ad opera della legge di contabilità, comporta la conseguenza di un irrigidimento delle poste di bilancio, il che - a parità di condizioni - pone le premesse per una difficoltà aggiuntiva in ordine all'agibilità di manovre future che si basino in gran parte sulla riduzione della spesa. Va tenuto conto, oltretutto, che un tale irrigidimento va valutato anche alla stregua della circostanza per cui, tra i limiti con valenza costituzionale, è da annoverare, ora, esplicitamente, quello dell'individuazione di un limite di spesa delle pubbliche amministrazioni tra gli strumenti per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica consistenti nell'equilibrio strutturale del bilancio e nella sostenibilità del debito pubblico, sicché un irrigidimento della spesa può oggettivamente rendere meno gestibili limiti futuri presumibilmente inferiori della spesa delle pubbliche amministrazioni.

Si iscrive nella nuova valenza delle regole di copertura, nel senso di risultare anche funzionali al raggiungimento degli obiettivi di politica "fiscale", l'ulteriore osservazione relativa alla frequente, mancata previsione di clausole di salvaguardia in presenza di oneri solo valutati o stimati, ovvero nell'indicazione di clausole che, nel far



riferimento a programmi di bilancio con alto coefficiente di realizzazione richiederebbero il più delle volte una più convincente dimostrazione in ordine alla propria sostenibilità. Nei casi dubbi, infatti, è evidente che si è in presenza di clausole che si risolvono in norme di stile, anche in questo caso contribuendo a rendere più difficoltoso - a parità di condizioni - il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Sempre da questa prospettiva va altresì segnalata la conferma della tendenza volta a non indicare clausole di salvaguardia nel caso l'onere consista in minori entrate, in base alla giustificazione - già riportata in passato - secondo cui il meccanismo saldo-acconto impedirebbe di far coincidere nel medesimo esercizio il riassorbimento dell'eventuale disallineamento tra oneri e coperture mediante l'attivazione della clausola stessa. Si ribadisce in questa sede che si tratta di un orientamento non convincente: oltretutto - nella misura in cui si verifichino disallineamenti del tipo accennato - una tale tendenza non appare d'ausilio sotto il profilo del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, di contenuto non più discrezionale.

Clemente
Pini

Sempre in tema di copertura finanziaria va ravvisato poi il fenomeno, di minore riscontro, almeno nel recente passato, secondo cui vengono approvate norme onerose, non costruite nel senso di prevedere possibilità ovvero facoltà, ma invece dal carattere precettivo, e con effetti che ricadono sul bilancio degli enti pubblici (territoriali e non territoriali), senza che vengano fornite disponibilità aggiuntive di copertura: il tutto con la giustificazione generica - talora neanche espressa in norma - secondo cui non vi sono effetti negativi *tout court* (senza, un'adeguata dimostrazione) ovvero vi si provvede nell'ambito dei limiti di spesa in essere oppure, ancora, rivedendo la composizione del bilancio degli enti interessati. Si tratta di una modalità di legislazione che fa insorgere perplessità in quanto, in attuazione dell'articolo 19 della legge di contabilità ed in coerenza con la stessa giurisprudenza costituzionale, una legge che impone oneri ad altri enti pubblici deve stanziare le relative coperture, proprio per evitare negative ricadute sugli enti territoriali. Oltretutto, va considerato il proposito - esplicitato dalla Nota di aggiornamento al DEF - di anticipare di un anno l'entrata in vigore del pareggio di bilancio per gli enti territoriali così come normato dalla citata legge cd. "rinforzata" n. 243 del 2012.



Prosegue altresì la tendenza a modificare, mediante continue integrazioni, i contenuti dei documenti di finanza pubblica, al di fuori di un quadro coerente ed unitario quale può essere costituito dalla legge di contabilità ed accentuando quindi la disomogeneità del quadro ordinamentale complessivo in essere.

Da ultimo, va operato un cenno alle complesse questioni evocate in particolare dal decreto-legge n. 66, alle cui considerazioni di dettaglio si fa qui rinvio. Per intanto, si può in estrema sintesi ricordare - senza accennare alle osservazioni più in particolare riferite alle quantificazioni e alle coperture dei vari oneri - l'esigenza di una rappresentazione degli effetti di tutte le norme non solo sui saldi nominali, bensì anche su quelli strutturali. Il suggerimento in prospettiva si riferisce a due possibili innovazioni: da un lato, l'esplicitazione degli effetti sui vari saldi nominali in riferimento a tutte le norme legislative varate e non solo a quelle contenute nei provvedimenti di maggior rilievo, e dall'altro, l'evidenziazione dei medesimi effetti anche in riferimento ai saldi strutturali, in questo secondo caso al duplice scopo di evitare eventuali scoperture su tali risultati differenziali e conseguentemente il pericolo di creare difficoltà in vista degli obiettivi espressi costituzionalmente in questi termini (come prevede peraltro la normativa di riferimento di derivazione europea). Il tema era stato oggetto di riflessione nella precedente Relazione quadrimestrale, riferita al periodo gennaio-aprile 2014.

In secondo luogo, si può anticipare la riflessione sulla delicatezza delle tecniche di contabilizzazione delle singole poste tra i vari saldi in ordine al rispetto di quei limiti di spesa che godono ora di una protezione rafforzata per il fatto di essere previsti da una legge costituzionale, con tutte le implicazioni che ciò potrebbe comportare sotto il profilo del verificarsi o meno dell'obbligo di recupero.

Inoltre, vale la pena di ricordare che lo spostamento dei vincoli di politica "fiscale", a livello di ordinamento sia comunitario che costituzionale, verso l'aggregato delle pubbliche amministrazioni complessivamente considerato costituisce un elemento di riflessione in ordine all'ammissibilità di operazioni di sostituzione di partite tra i vari sottosettori, proprio alla luce della nuova prospettiva di finanza pubblica, calibrata su tutto il settore pubblico, secondo le varie classificazioni.