

Corte dei Conti

N. 1/SSRRCO/RQ/16

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, Gaetano D'AURIA, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO, Simonetta ROSA, Ermanno GRANELLI;

Consiglieri

Giovanni COPPOLA, Marco PIERONI, Anna Maria LENTINI, Mario NISPI LANDI, Roberto BENEDETTI, Luisa D'EVOLI, Paola COSA, Adelisa CORSETTI, Natale A.M. D'AMICO, Ugo MARCHETTI, Francesco TARGIA, Clemente FORTE, Elena BRANDOLINI, Lucia D'AMBROSIO, Maria Teresa D'URSO, Donatella SCANDURRA, Alessandra SANGUIGNI, Giuseppe M. MEZZAPESA, Laura D'AMBROSIO, Marco BONCOMPAGNI, Salvatore TUTINO, Angela PRIA;

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 29 gennaio 2016, il relatore Cons. Clemente Forte e il correlatore Cons. Marco Pieroni;

DELIBERA

la "Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2015".

La presente relazione è corredata dai seguenti allegati:

- 1) elenco delle leggi ordinarie e dei decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre;
- 2) oneri finanziari indicati dalle leggi ordinarie e dai decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre;
- 3) quadro riassuntivo delle modalità di copertura degli oneri riferiti a leggi ordinarie e decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre;
- 4) oneri finanziari indicati dalle leggi ordinarie e dai decreti legislativi pubblicati nel 2015;
- 5) quadro riassuntivo delle modalità di copertura degli oneri riferiti a leggi ordinarie e decreti legislativi pubblicati nel 2015;
- 6) quadro analitico di ciascun esercizio 2015-2017 riferito alle leggi ordinarie e ai decreti legislativi;
- 7) schede analitiche degli oneri e delle coperture finanziarie per singolo provvedimento legislativo.

I RELATORI

W. Forte
Marco Pieroni

IL PRESIDENTE

[Signature]

Depositato in segreteria in data - 2 FEB. 2016

PER COPIA CONFORME ALL' ORIGINALE
DALLA SEGRETARIA DELLE SEZIONI
RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO
ROMA, 9-2-2016

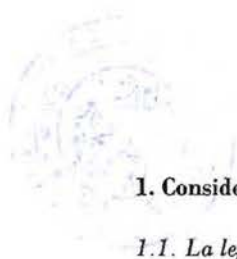
IL DIRIGENTE

Maria Laura Iorio

IL DIRIGENTE

DOTT. SSA Maria Laura Iorio

[Signature]



1. Considerazioni generali

1.1. La legislazione del quadrimestre

Nel periodo settembre-dicembre 2015 sono state pubblicate venticinque leggi, di cui undici aventi ad oggetto la ratifica di trattati internazionali, quattro recanti la conversione di decreti legge e quattro d'iniziativa parlamentare. Risultano entrati in vigore anche venti decreti legislativi.

Come di consueto, gli effetti finanziari da ascrivere a ciascuna legge ordinaria (ivi compresi, a partire dalla prima Relazione per il 2015, i decreti legislativi) 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 di dettaglio, quando indicata.

Le prospettazioni sono espresse - come sempre - in termini di contabilità finanziaria, anzitutto perché 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, in quanto non sempre sono disponibili i corrispondenti valori in termini di contabilità nazionale.

Nel complesso, nel quadrimestre settembre-dicembre 2015, escludendo i provvedimenti afferenti al bilancio (e quindi anche la legge di stabilità per il 2016) e comprendendo i decreti legislativi, gli oneri presentano un'entità modesta (quasi 600 milioni per il 2015), ma un profilo crescente, con un valore di natura permanente di entità superiore a quello del terzo anno e pari ad 1,8 miliardi circa.



Pur trattandosi di dati riferiti solo ad un terzo dell'esercizio, ciò rappresenta un elemento di valutazione ai fini del rispetto delle regole e degli obiettivi complessivi, pure espressi in termini di contabilità economica, e rappresenta in particolare un esito dovuto quasi del tutto all'operare di due decreti legislativi: si tratta di quelli contrassegnati dai nn. 147 e soprattutto 148, rispettivamente, in tema di crescita ed internalizzazione delle imprese (il primo) ed ammortizzatori sociali (il secondo).

Il più rilevante, sul piano quantitativo, anche ai fini della determinazione dell'eccedenza degli oneri permanenti rispetto al terzo anno del triennio considerato, risulta il decreto legislativo sugli ammortizzatori, che spiega quasi tutta la crescita degli oneri di cui al periodo: esso determina l'87 per cento dell'onere complessivo creato nel quadrimestre per il 2017 e il 95 per cento dell'onere permanente, sempre creato nel quadrimestre.

E' presente anche una minima quota di onere per quanto concerne il 2014, come usuale esito del particolare regime contabile previsto per le leggi di ratifica di accordi internazionali (infatti, tale quota di onere è riconducibile a due leggi di tale natura).

Quanto alla composizione delle coperture, per le leggi ordinarie (con le eccezioni prima evidenziate e con esclusione della quota permanente al di là del 2017) il 70 per cento è riferito alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, mentre la restante quota è quasi tutta attribuibile alle nuove o maggiori entrate: di conseguenza, assume un peso del tutto minore la copertura a carico del fondo speciale.

Per i decreti legislativi, invece, quest'ultima copertura è assente, così come quella sulle maggiori o nuove entrate, e rimane la netta preponderanza (pari a quasi i 2/3) sul totale della riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa.

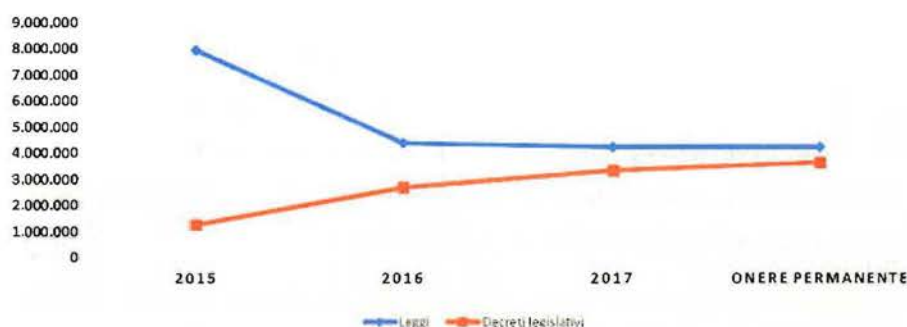


1.2. La legislazione onerosa del 2015

Sommando l'informazione del paragrafo precedente, riferita all'ultimo quadrimestre del 2015, agli analoghi dati dei precedenti due quadrimestri, si ottiene il quadro complessivo dell'intero esercizio 2015 riferito agli aspetti quantitativi degli oneri (fig. 1) e delle relative coperture finanziarie (fig. 2) in relazione alla normativa primaria entrata in vigore (in termini di contabilità finanziaria, per i motivi illustrati nel precedente paragrafo).

TOTALE ONERI 2015 - 2017
(leggi ordinarie e decreti legislativi)

Figura 1
(in migliaia)



Per quanto riguarda gli oneri delle leggi ordinarie - che, dal punto di vista finanziario, consistono per la gran parte di conversioni in decreti legge (con l'eccezione della legge n. 107, riguardante la riforma della scuola) - si registra una quota di oneri percentualmente maggiore nel primo anno (2015), che esprime un valore assoluto pari quasi al doppio rispetto a ciascuno degli anni successivi e agli oneri permanenti. Ciò indurrebbe a formulare un giudizio di appropriatezza nel rapporto tra funzione del decreto-legge e relativi effetti per esercizio, trattandosi, in gran parte, come riportato, di oneri riconducibili a misure d'urgenza.



Un altro fenomeno da considerare, sempre in riferimento alle leggi ordinarie, che, anche se per un importo minore rispetto al primo anno per le ragioni enunciate (prevalenza dei decreti legge), il complesso degli oneri permanenti si ragguaglia a quello del terzo anno del triennio (2017).

Si tratta di un fenomeno che può rappresentare un elemento di rigidità non solo ai fini del governo della finanza pubblica nel medio periodo e che - nella misura in cui è riferibile a maggiore o nuova spesa - va valutato in riferimento all'osservanza di una delle regole europee da rispettare nell'ambito del *Fiscal Compact*.

Per quanto riguarda poi gli oneri recati dai decreti legislativi entrati in vigore nel 2015, essi, da un lato, risultano per ciascun anno inferiori a quelli della legislazione ordinaria, ma dall'altro - il che riveste particolare rilevanza sul piano istituzionale - manifestano un profilo crescente dal primo anno ai successivi, con un onere permanente superiore a quello del terzo anno del triennio di riferimento (2017).

E' interessante poi notare che i profili negli anni dell'andamento dei due oneri - delle leggi ordinarie e dei decreti legislativi - che si sono venuti a determinare nel 2015 finiscono con il convergere per gli esercizi più lontani dal primo. Nel 2015, infatti, con i decreti legislativi si è dato vita ad un complesso di oneri permanenti che finisce con il rappresentare il 46 per cento del totale complessivo.

Ciò può essere particolarmente interessante sul piano della dinamica dei rapporti tra le istituzioni, nel senso che, in corrispondenza dell'entrata in vigore di rilevanti leggi delega - come quelle riguardanti ad esempio il cd. "jobs act", la riforma fiscale e la riforma del pubblico impiego (i cui decreti legislativi si avranno nel corrente anno) - la decisione di spesa (comprensiva naturalmente anche di quella fiscale) registra uno spostamento verso la decretazione delegata, il tutto in un contesto in cui, come rilevato, la legislazione ordinaria finanziariamente rilevante si addensa quasi tutta in decreti legge (e quindi in gran parte sul primo esercizio).

Nel medio periodo, dunque, gli oneri determinati nel 2015 da normativa primaria, se riferiti all'immediato, provengono sostanzialmente da decretazione d'urgenza, mentre, se riferiti agli esercizi successivi, sono recati da una decretazione delegata dal peso crescente, anche se inferiore a quello delle leggi ordinarie, nell'ambito



però di una tendenziale convergenza. Si tratta di una situazione che può essere considerata in linea con l'evoluzione di fatto dell'equilibrio dei poteri.

TOTALE COPERTURE 2015 - 2017

(leggi ordinarie e decreti legislativi)

Figura 2
(in migliaia)



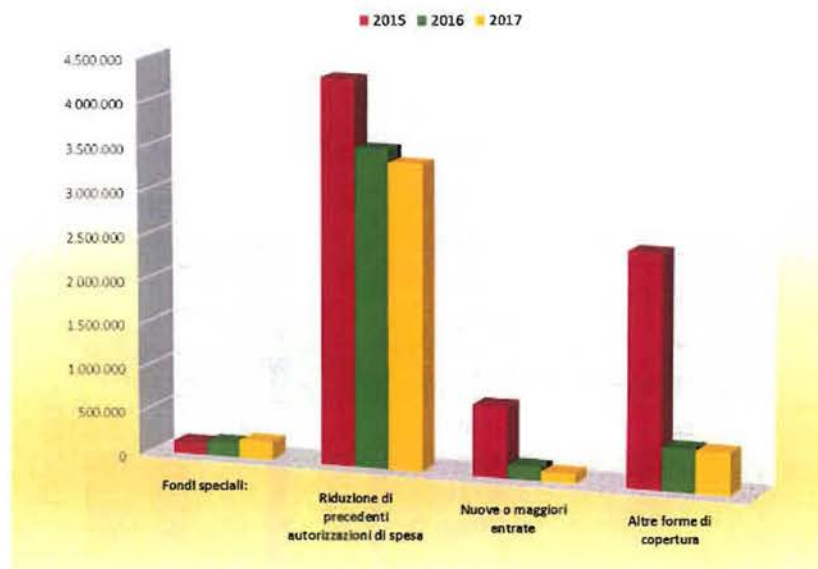
Per l'aspetto riferito alle coperture finanziarie del complesso di oneri creato da tutta la normativa primaria (leggi ordinarie e decreti legislativi), cui si è dato luogo nel 2015, se si sommano le coperture per il triennio (esclusi gli oneri permanenti) approvate in tale anno, appare pesantemente ridotto il ruolo dei fondi speciali.

Rimangono per contro confermati la larga preponderanza della riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa (quasi il 75 per cento) e un ruolo parimenti molto modesto (4,6 per cento) delle nuove o maggiori entrate, peraltro fonte di copertura solo delle leggi ordinarie: la differenza è evidentemente posta a carico delle altre forme

di copertura, che sono generalmente quelle non previste dalla legge di contabilità, come riduzioni di residui, prelievi da contabilità fuori bilancio senza afflusso di risorse in bilancio, economie di spesa non derivanti da riduzioni di autorizzazioni legislative di spesa etc..

COPERTURE LEGGI ORDINARIE

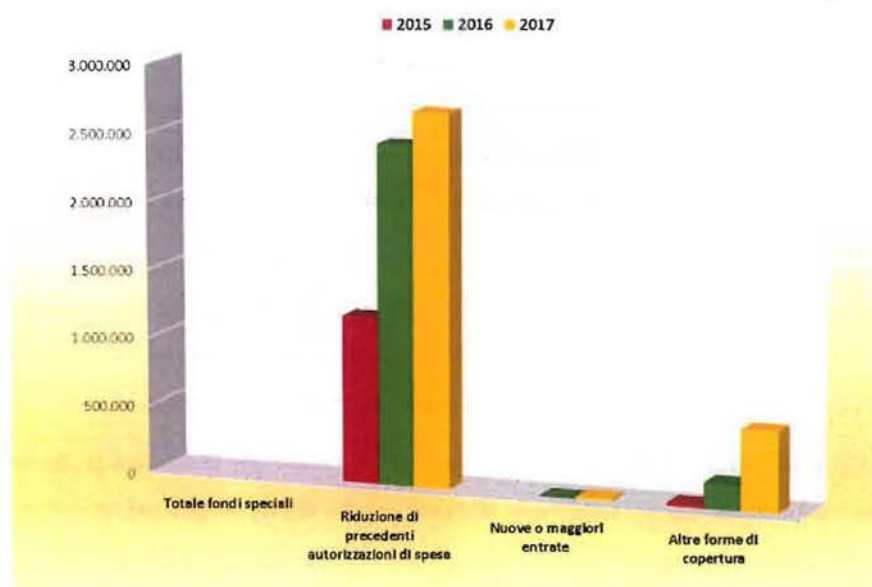
Figura 3
(in migliaia)



In riferimento alle sole leggi ordinarie (ivi comprese quelle di conversione di decreti legge) (fig. 3), le richiamate coperture diverse da quelle elencate tassativamente dalla legge di contabilità assumono un ruolo ancor più accentuato nel complesso del 2015 rispetto al totale della normativa primaria, per la particolarità della compensazione - a valere sulle previsioni tendenziali - per gli oneri in materia pensionistica cui ha dato luogo il decreto legge n. 65 del maggio scorso (per il dettaglio si rinvia alla Relazione quadrimestrale relativa al periodo maggio-agosto).



COPERTURE DECRETI LEGISLATIVI

Figura 4
(in migliaia)

Per i decreti legislativi (fig. 4), invece, è quasi il 90 per cento delle coperture complessive del 2015 ad essere dovuto alla riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, con la restante parte da attribuire quasi integralmente ad altre forme di copertura e con la pratica irrilevanza delle entrate e l'assenza di fatto del ricorso al fondo speciale.

Tra le leggi ordinarie e i decreti legislativi sussistono dunque, dal punto di vista delle coperture approvate nel 2015 per il triennio 2015-2017, elementi sia omogenei che discordanti, dal punto di vista quantitativo.

Tra i primi si annoverano il peso minimale dei fondi speciali e lo scarso rilievo delle entrate, mentre tra i secondi si registrano sia l'ancor maggiore ricorso alle riduzioni di leggi in essere da parte dei decreti legislativi, sia il peso – quasi doppio – del ricorso ad altre forme di copertura da parte delle leggi ordinarie, nel senso che



queste ultime, nel 2015, hanno fatto più ricorso dei decreti delegati a tali forme coerenti di copertura: come già rilevato, pesa comunque su tale esito il peso del citato decreto legge n.65.

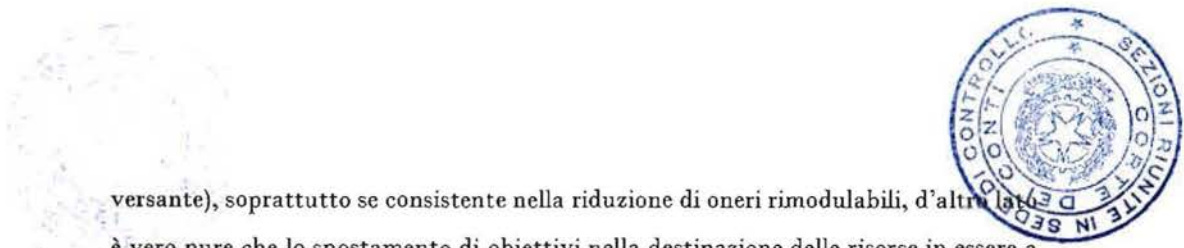
Un tale quadro appare interessante da numerosi punti di vista, soprattutto se si considera che nel 2016 dovrebbe essere approvata la nuova legge di contabilità ordinaria, che potrebbe riguardare anche i temi della copertura finanziaria della normativa primaria, come testimoniato dalle conclusioni da parte della Commissione bilancio della Camera dei Deputati a seguito dell'indagine conoscitiva sui temi della contabilità di Stato.

Trova conferma anzitutto il *trend* degli ultimi anni di evidente riduzione del ruolo svolto dal fondo speciale quale forma di copertura istituzionalmente più importante per come è stata concepita dall'ordinamento di contabilità in vigore.

Ciò come esito sia della minore disponibilità di risorse per finanziare la futura legislazione onerosa sia del fenomeno, che sarà meglio messo in luce nel successivo paragrafo, della frequente incorporazione nella legislazione vigente del finanziamento di parte della futura legislazione onerosa, pur trattandosi, per questo secondo aspetto, mediamente di un fenomeno di entità esigua e concentrato in alcune amministrazioni e per alcuni comparti, come ad esempio il pubblico impiego.

In secondo luogo, appare rappresentativo l'intento di evitare un aggravio della pressione fiscale, dal momento che la copertura sulle entrate assume un ruolo marginale, il che, a parte profili di politica tributaria più ampi, può rappresentare - sul piano tecnico della sostenibilità del quadro finanziario di una normativa di carattere primario - una circostanza positiva nella misura in cui vengano eventualmente individuati a copertura gettiti il cui esito dipenda anche dall'operare di fattori esogeni, a parità di oneri.

In terzo luogo, la descritta, larga preponderanza della riduzione delle precedenti autorizzazioni di spesa quale forma di copertura quantitativamente più rilevante offre l'opportunità di un giudizio, sul piano tecnico-metodologico, differenziato: se, da un lato, infatti, è vero che una tale forma di copertura offre generalmente un quadro di risorse stabile all'onere (prescindendo qui da problemi di quantificazione sotto questo



versante), soprattutto se consistente nella riduzione di oneri rimodulabili, d'altra parte è vero pure che lo spostamento di obiettivi nella destinazione delle risorse in essere a legislazione vigente non sempre costituisce una garanzia per l'efficienza della spesa stessa e ai fini della stabilità del quadro dell'ordinamento normativo in vigore, se si tratta di spostare risorse in essere tra finalità diverse e già in corso di realizzazione.

1.3. Considerazioni metodologiche di sintesi

A parte i peculiari problemi metodologici presentati dalla legge di stabilità, il complesso della normativa primaria entrata in vigore nel quadrimestre considerato fa registrare sia la conferma sia la variazione morfologica di alcune questioni già oggetto di considerazione nel recente passato.

Un primo punto concerne l'utilizzo delle **clausole di salvaguardia**. Si ricorda che si tratta di tema oggetto, tra gli altri, dell'indagine conoscitiva già menzionata presso le Commissioni bilancio riunite dei due rami del Parlamento e le cui conclusioni sono state già tratte dalla Camera dei deputati.

Appare opportuno ricordare – anche in vista del dibattito che si svilupperà in ordine all'approvazione della nuova legge di contabilità di Stato – come nella citata sede parlamentare sia stato sottolineato in argomento che “alla luce di tali profili problematici, appare quindi opportuno avviare una riflessione in merito all'opportunità di modificare la disciplina delle clausole di salvaguardia contenuta nella legge di contabilità. In questa prospettiva, si potrebbe ad esempio prevedere la costituzione *ex ante* con la legge di bilancio di appositi stanziamenti destinati alla compensazione dei maggiori oneri che complessivamente si verifichino nel corso dell'esercizio in relazione all'attuazione di leggi di spesa – la cui dotazione potrebbe essere determinata in funzione degli sforamenti registrati nell'anno precedente o di altri parametri ritenuti utili allo scopo – in modo da non interferire sull'attuazione dei programmi di spesa in essere. Tale compensazione dovrebbe essere effettuata con



appositi decreti che prelevano le occorrenti risorse dal predetto Fondo da trasmettere alle Camere al fine di assicurare una costante informazione del Parlamento sugli andamenti di spesa. Con successivo provvedimento legislativo dovrebbero essere invece adottate le misure correttive, espansive o restrittive, necessarie all'allineamento tra oneri e risorse a partire dal 1° gennaio dell'anno successivo. Tale provvedimento potrebbe essere ragionevolmente identificato con la nuova legge di bilancio che, alla prima sezione dovrebbe contenere proprio le misure riguardanti le spese il cui ammontare è determinato sulla base di parametri fissati da leggi, le quali non possono essere automaticamente modificate attraverso la revisione degli stanziamenti ma richiedono una modifica della normativa di riferimento".

Ed in effetti, continua il ricorso all'istituto della clausola di salvaguardia talvolta al di fuori della sua cornice funzionale così come delineata dalla legge di contabilità, sicché si registra, per un verso, l'attenuazione della sua valenza istituzionale intesa ad individuare *ex ante* coperture aggiuntive in caso di disallineamento dell'andamento degli oneri rispetto alle compensazioni e, per altro verso, un incremento del ricorso all'istituto per finalità non contemplate, come la chiusura nel tempo di parti di manovra non definite *ex ante*, per l'aspetto delle compensazioni ai fini della determinazione dei saldi. Il tutto, nella seconda ipotesi, senza la garanzia del blocco di una corrispondente quota di oneri, come prevedeva il precedente istituto del "fondo globale negativo", poi non più riproposto nell'attuale legge di contabilità.

Le modalità del ricorso all'istituto delle clausole di salvaguardia fanno registrare anche una sorta di "avvitamento", nel senso che contestualmente, da un lato, si sostituiscono clausole il cui esercizio è ritenuto inopportuno e si ripropongono, da un altro lato, per gli esercizi successivi le stesse clausole non esercitate, con la probabilità — a parità di contenuto — di un'ulteriore sostituzione una volta venute a scadenza le nuove clausole: è il caso per esempio della materia relativa al rientro dei capitali, in base alla disciplina della legge di stabilità per il 2016 nonché del decreto legge n. 153, ai cui commenti si fa qui rinvio.

Indirettamente, il tema dell'uso delle clausole di salvaguardia e della sostenibilità finanziaria di queste ultime — da cui dipende quella delle coperture a



fronte di oneri rigidi - richiama l'esigenza di puntualizzare un principio in ordine al quale non sempre risultano espresse opinioni univoche: si tratta del fatto di ribadire che nel sistema al momento non è contemplata la possibilità di ricorrere – al di fuori della sessione - a coperture a debito, a livello di Stato, per finanziare oneri di conto capitale (cd. “golden rule”), tale possibilità essendo riconducibile, a prescindere dalla natura dell'onere (che quindi può avere anche natura corrente), solo al verificarsi di quegli eventi eccezionali cui si riferiscono sia l'art. 81 Cost. che la legge n. 243 del 2012 (come è stato il caso del decreto-legge n. 35 del 2013). Per la sessione invece valgono le regole del *Fiscal Compact*, così come integrato ed interpretato.

Il riferimento a tale ultima materia è utile per sottolineare ancora una volta l'esigenza, che trova anche una sua radicazione nella nuova costituzione, di una illustrazione, almeno a livello informativo, dell'impatto delle norme onerose sui saldi espressi anche in termini strutturali. Ciò nonostante che siano frequenti i casi in cui le valutazioni al riguardo risultano alla fine l'esito di interpretazioni e di adattamenti della normativa di carattere generale alla singola fattispecie. Ma tale circostanza non può costituire motivo perché non vengano fornite valutazioni - in linea generale - sui profili strutturali, sia pur eventualmente con carattere solo orientativo nei casi più complessi, anche in quanto non sono da escludere intersezioni tra oneri e coperture con partite “sopra” e “sotto la linea”.

Come già più volte osservato dalla Corte, ciò si rifletterebbe sulla coerenza anche formale degli aspetti finanziari delle normative primarie, in quanto, sia pur una volta osservato il disposto del nuovo terzo comma dell'art. 81 Cost., si può ritenere – come già rilevato – come acquisito nel sistema il vincolo del non peggioramento del saldo strutturale in vigore per effetto di legislazione primaria fuori sessione, ossia un'interpretazione di fatto aggiuntiva dell'obbligo di copertura, tale da garantire il non peggioramento non solo dei saldi nominali.

Continua per altro verso il fenomeno - oggetto di osservazioni da tempo da parte della Corte – di poste di bilancio a legislazione vigente costruite di fatto almeno a legislazione invariata, in modo tale da incorporare dunque quote di compensazione di



oneri futuri, talvolta anche di natura innovativa (e quindi al di là dello stesso criterio della legislazione invariata).

Ciò accade particolarmente per la materia del personale pubblico e non risulta un argomento in via di superamento con la futura entrata in vigore della figura della legge unificata di bilancio, la cui sezione seconda riproduce, infatti, formalmente il criterio della legislazione vigente ai fini della costruzione della quota consolidata del bilancio complessivo, criterio esteso peraltro alla legge di assestamento. Si ricorda peraltro che è da tempo che la Corte chiede una Relazione tecnica anche per la quota consolidata del bilancio.

Prosegue altresì il fenomeno di spese per la cui effettuazione vengono previste **procedure in deroga**: è il caso delle missioni internazionali, ad esempio, in riferimento alle quali la Corte ha più volte osservato che il ripetersi con una certa regolarità della tipologia di spesa in questione vale ad escludere nel tempo le ragioni addotte per le procedure derogatorie, quand'anche inizialmente fondate.

Il problema delle deroghe all'ordinamento contabile richiama anche l'altro fenomeno del proliferare di nuove contabilità **fuori bilancio** ovvero di proroga di alcune di esse. Da ultimo è la legge cd. "rinforzata" n. 243 del 2012 a fissare il divieto in tal senso e la soppressione delle contabilità esistenti, ai fini del riafflusso delle relative risorse (nonché delle relative gestioni) all'interno del fisiologico perimetro del bilancio dello Stato. Le dimensioni della problematica sono emerse anche nelle varie osservazioni in tema di parifica del rendiconto del bilancio dello Stato, laddove, in riferimento all'esercizio 2014, per esempio, è stato rilevato che "il fenomeno crescente dell'affidamento di compiti e funzioni strettamente connesse a quelle dei Ministeri, ad Enti e Società esterne definisce una 'zona d'ombra' non immune da ricadute negative sul bilancio pubblico": si tratta di attività che vengono gestite anche con le forme della contabilità di tesoreria.

Prima di passare alle problematiche caratteristiche dei decreti legislativi, è utile ricordare che anche nel 2015 – nel quadrimestre qui in esame, in particolare – sono entrate in vigore norme di **modifica della legge di contabilità**: si tratta di un fenomeno su cui non possono non essere reiterate osservazioni critiche, poiché la legge di



contabilità presenta - in quanto legge-quadro ovvero di carattere ordinamentale necessariamente un carattere improntato a stabilità e a non episodicità ai fini della tenuta del quadro di regole cui si deve ispirare l'azione amministrativa pubblica, finanziariamente rilevante.

E' il caso del decreto legislativo n. 160, al cui commento in dettaglio si rinvia e che costituisce il manifestarsi nel 2015 del fenomeno evidenziatosi nel 2014, ad esempio, con il decreto legislativo n. 54: ciò almeno in riferimento alle forme esplicite di modifica.

Si tratta di una tendenza che peraltro va vista con particolare attenzione per il 2015 anche per il profilo dell'opportunità, in quanto, come già più volte evidenziato, nel 2016 si dovrebbe pervenire ad una sostanziale revisione della legge di contabilità ordinaria.

Con riferimento alle specifiche problematiche poste dall'intensificarsi del ricorso a decreti legislativi e senza tener conto delle osservazioni di carattere quantitativo di cui ai precedenti paragrafi, si assiste, come già notato in precedenti Relazioni trimestrali, ad uno schema d'intervento normativo dalle caratteristiche innovative per quanto riguarda non solo la relativa morfologia giuridica, ma anche per i relativi riflessi finanziari e dunque per il problema del loro inquadramento nella struttura di bilancio in essere.

Si è in presenza, in sostanza, di schemi d'intervento che, a partire dalla legge delega, rinviando ai decreti delegati la cui natura di sistemazione strutturale di interi comparti crea le premesse per un impatto - di merito, ma di conseguenza anche di carattere finanziario (aspetto qui rilevante) - che finisce con il dipendere dall'operare nel tempo di una serie di variabili connesse a fattori sia soggettivi (scelte e comportamenti *in primis* dei singoli destinatari della norma) sia oggettivi (per lo più riferiti ad elementi attinenti all'evoluzione del quadro economico).

Ciò finisce per rendere doverosa una riconsiderazione dell'ordinamento contabile per il duplice profilo attinente sia alle tecniche di sistemazione degli effetti finanziari di tali morfologie innovative di intervento - tenuto conto della necessità, comunque, di una stima *ex ante* di tali effetti, rispetto a cui calibrare poi i mezzi di copertura - sia



all'esigenza di approntare meccanismi che permettano di garantire nel corso del tempo l'allineamento dei riflessi finanziari delle normative alle risorse messe a disposizione.

Va notato che l'evoluzione delle morfologie normative, in riferimento in particolare all'uso dello strumento della legge delega, trova radice anche nella progressiva riconsiderazione dell'istituto del decreto-legge dopo che la giurisprudenza costituzionale ne ha escluso la reiterabilità, nonché nel generale movimento che vede una diversa dinamica negli equilibri tra i poteri dello Stato, come già osservato. Sicché il decreto-legge riassume coerentemente, di norma, le caratteristiche dell'intervento d'urgenza, mentre le regolamentazioni di settore avvengono su scala più ampia e, coerentemente, con maggiore ricorso all'istituto della delega: la portata del *tertium genus* di cui alla legge ordinaria finisce conseguentemente per ridursi, almeno per gli aspetti d'impatto sulla finanza pubblica.

Sotto questo profilo merita forse una riflessione, aggiuntiva rispetto alle considerazioni già svolte in precedenza, lo stesso istituto della clausola di salvaguardia, nella misura in cui essa dev'essere caratterizzata — come prevede la legge di contabilità — da quell'effettività ed automaticità uno dei cui presupposti consiste nella ragionevole previsione *ex ante* degli oneri e delle stesse coperture. Se per i motivi indicati tale presupposto può non verificarsi, almeno in riferimento ad alcune tipologie d'intervento quali quelle prima delineate, ne consegue che la riflessione potrebbe portare ad individuare figure più elastiche che non sostanzino, però, rinvii di copertura, come sarebbe il semplice rimando a futuri interventi di aggiustamento. In qualche caso il problema è stato risolto prevedendo la rimodulabilità dell'onere in via amministrativa, ma si tratta di forme di compensazione che andrebbero calibrate anche rispetto all'efficacia dell'intervento, oltre che per tener conto dell'esigenza di una soddisfacente sistemazione *ex ante* degli effetti contabili nella sede della normativa primaria.

Emerge dunque un altro aspetto che merita di essere sottolineato nel momento in cui ci si appresta a modificare la legge di contabilità, ossia la calibratura dell'attuale assetto ordinamentale in materia di quantificazione di oneri e coperture finanziarie sull'evoluzione in atto, che vede affiancarsi al consueto strumento legislativo - almeno