

nell'attuale fase della vita istituzionale - un più diffuso utilizzo di uno strumento normativo strutturalmente diverso quale il decreto legislativo e che comunque ha assunto contenuti più sfumati, come ad esempio l'avvio di processi attuativi di riforme.

Le presenti considerazioni si affiancano, dunque, a quelle già espresse nel recente passato in merito all'evoluzione della morfologia della legge per il profilo che attiene ad un indebolimento della imperatività e della nettezza dei confini finanziari per esercizi del singolo provvedimento (come pur richiesto dall'obbligo di copertura), la cui valenza contabile effettiva, invece, risulta in molti casi dal continuo evolversi di variabili esogene, come il comportamento dei destinatari ovvero l'andamento di fattori di natura macro o microeconomica.

Da ultimo si ricorda, sempre in tema di decreti legislativi, che il rinvio per la copertura ai decreti legislativi è consentito solo se, all'atto dell'approvazione della legge delega, non vi sono elementi per determinarne l'impatto sui conti pubblici: problematico da questo punto di vista è il caso in cui tale impatto è certo, almeno nell'an, in riferimento a singoli criteri o principi direttivi previsti nella legge delega, ma non sussistono tuttavia elementi per definire l'ambito dell'intervento, sempre che la tecnica del limite di spesa possa essere utile in tale circostanza. E' il caso della legge n. 167, al cui commento di dettaglio si fa qui rinvio.

1.4. Giurisprudenza costituzionale

Le pronunce più rilevanti della Corte costituzionale, riferibili al periodo considerato, riguardano, principalmente, i riflessi della "eccezionale emergenza finanziaria che il Paese sta attraversando", anche in relazione ai profili concernenti la copertura degli oneri finanziari.

Una prima pronuncia (sentenza n. 189 del 2015) riguarda la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 56-bis, comma 11, del decreto-legge 21 giugno





2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98, che impone un vincolo di destinazione a favore del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato sulla quota del 10 per cento delle risorse derivanti dall'alienazione dell'originario patrimonio immobiliare disponibile delle Regioni. La Corte ha, anzitutto, ritenuto che la disposizione censurata si colloca nel quadro delle recenti misure adottate dal Legislatore statale volte alla riduzione del debito pubblico, al fine precipuo di fronteggiare, in termini dichiaratamente derogatori e straordinari, l'«eccezionalità della situazione economica» e, appunto, le «esigenze prioritarie di riduzione del debito pubblico» (art. 56-bis, comma 11, primo periodo, del DL n. 69 del 2013).

A tal riguardo, la Corte ha poi ricordato di avere affermato che, in considerazione della «eccezionale emergenza finanziaria che il Paese sta attraversando», ed in vista dell'obiettivo di interesse generale «della riduzione dei debiti dei vari enti in funzione del risanamento della finanza pubblica attraverso la dismissione di determinati beni» (sentenza n. 63 del 2013), la previsione statale dell'obbligo di destinazione delle risorse derivanti dalle operazioni di dismissione di terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola dello Stato, delle Regioni e degli altri enti territoriali alla riduzione del proprio debito è espressiva, oltre che «del perseguimento di un obiettivo di interesse generale in un quadro di necessario concorso anche delle autonomie al risanamento della finanza pubblica», di un «principio fondamentale nella materia, di competenza concorrente, del coordinamento della finanza pubblica», come tale non invasivo delle attribuzioni della Regione nella materia stessa, in quanto proporzionato al fine perseguito (sentenza n. 63 del 2013).

In questa prospettiva, la Corte ha altresì precisato che tanto gli artt. 117, terzo comma, c 119, sesto comma, Cost., quanto le norme di contabilità pubblica ben consentono al Legislatore di prevedere che soltanto la quota eccedente la copertura del debito pubblico di pertinenza dell'ente territoriale possa essere destinata a spese di investimento, onde scongiurare l'eventualità che, per effetto di un esercizio inconsapevole o distorto dell'autonomia finanziaria regionale, possano riprodursi condizioni di indebitamento tali da vanificare il ripianamento conseguito.



La Corte ha affermato, come nel caso deciso con la citata sentenza n. 632 del 2013, che la censurata disposizione del legislatore statale destina le risorse derivanti da operazioni di dismissione di beni degli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico di pertinenza - in assenza del debito o per la parte eventualmente eccedente il debito degli enti medesimi - al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato: con ciò determinando una indebita appropriazione da parte dello Stato di risorse appartenenti agli enti territoriali, in quanto realizzate attraverso la dismissione di beni di loro proprietà e sottraendo ad essi il potere di utilizzazione dei loro mezzi finanziari, il che fa parte integrante di detta autonomia finanziaria, funzionale all'assolvimento dei compiti istituzionali che gli enti territoriali sono chiamati a svolgere [...], con conseguente violazione degli articoli 117, terzo comma, e 119 Cost.

In tema, è anche da citare la sentenza n. 238 del 2015, con la quale è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 499, della legge n. 147 del 2013, promossa dalla Regione Siciliana in riferimento all'art. 43 del r.d.lgs. n. 455 del 1946. Tale norma, modificando l'art. 1, comma 454, lettera d), della legge 24 dicembre 2012, n. 228, mediante l'inserimento di una tabella, individua in maniera puntuale gli importi da computare in riduzione al complesso delle spese finali di ciascuna autonomia speciale, ai fini della determinazione del patto di stabilità «in termini di competenza eurocompatibile», comportando così un ulteriore risparmio di spesa a carico di tali autonomie, nonostante il citato art. 1, comma 454, abbia stabilito che il concorso alla finanza pubblica di tali soggetti debba avvenire mediante accordo con lo Stato).

La Corte, dopo avere ribadito che, di regola, i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito, sentenze nn. 54 del 2014, 229 del 2011, 169 e 82 del 2007, 417 del 2005 e 353 del 2004), ha motivato richiamando l'art. 27, comma 1, della legge n. 42 del 2009, il quale prevede che le autonomie speciali concorrono al patto di stabilità interno «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti», nel presupposto che tali fonti non abbiano ancora provveduto a disciplinare la materia e non abbiano, allo stato, recepito né declinato il



principio pattizio nelle forme necessarie a renderlo opponibile al legislatore ordinario, donde, ha concluso la Corte, “benché l'emergenza finanziaria non valga ad alterare il riparto costituzionale delle competenze, ove la legge ordinaria non incontri un limite in una fonte superiore, ben può alimentare interventi settoriali, che, per quanto non oggetto di accordo, pongano, caso per caso, obblighi finanziari a carico delle autonomie speciali”.

Di rilievo, per i principi in essa affermati, è anche la sentenza n. 216 del 2015, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 26 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214 (secondo il quale «In deroga alle disposizioni di cui all'articolo 3, commi 1 ed 1-bis, della legge 7 aprile 1997, n. 96, e all'articolo 52-ter, commi 1 ed 1-bis, del decreto legislativo 24 giugno 1998, n. 213, le banconote, i biglietti e le monete in lire ancora in circolazione si prescrivono a favore dell'Erario con decorrenza immediata ed il relativo controvalore è versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato»), per violazione dei principi di tutela dell'affidamento e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

La Corte è partita dalla premessa che il valore del legittimo affidamento, il quale trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., 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» (sentenze n. 56 del 2015, n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009). Solo in presenza di posizioni giuridiche non adeguatamente consolidate, dunque, ovvero in seguito alla sopravvenienza di interessi pubblici che esigano interventi normativi diretti a incidere peggiorativamente su di esse - ma sempre nei limiti della proporzionalità dell'incisione



rispetto agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti - è consentito alla legge di intervenire in senso sfavorevole su assetti regolatori precedentemente definiti.

Tuttavia, nella specie, la Corte ha tra l'altro affermato che "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 così radicale in danno ai possessori della vecchia valuta, ai quali era stato concesso un termine di ragionevole durata per convertirla nella nuova. Se l'obiettivo di ridurre il debito può giustificare scelte anche assai onerose e, sempre nei limiti della ragionevolezza e della proporzionalità, la compressione di situazioni giuridiche rispetto alle quali opera un legittimo affidamento, esso non può essere perseguito senza una equilibrata valutazione comparativa degli interessi in gioco e, in particolare, non può essere raggiunto trascurando completamente gli interessi dei privati, con i quali va invece ragionevolmente temperato. Nel caso in esame non risulta operato alcun bilanciamento fra l'interesse pubblico perseguito dal legislatore e il grave sacrificio imposto ai possessori di banconote in lire, dal momento che l'incisione con effetto immediato delle posizioni consolidate di questi ultimi appare radicale e irreversibile, nel senso che la disposizione non lascia alcun termine residuo, fosse anche minimo, per la conversione. Né, d'altro canto, lo scopo perseguito imponeva un tale integrale sacrificio, visto che, come si poteva prevedere fin dall'approvazione della norma, per la maggior parte delle banconote in lire corrispondenti al controvalore versato all'entrata del bilancio dello Stato non sarebbe stata chiesta la conversione".

Va infine segnalata la sentenza n. 196 del 2015, con la quale la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 18, comma 9, e 19, comma 3, lettera a), del decreto legge n. 91 del 2014, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 116 del 2014, promossa, dalla Regione Campania, in riferimento agli artt. 119, quinto comma, e 120 Cost. e al principio di leale collaborazione.

Le disposizioni impugnate provvedono alla copertura finanziaria di oneri derivanti, rispettivamente, dall'istituzione di un credito d'imposta per investimenti in



beni strumentali nuovi, nonché dalla modifica della disciplina in materia di aiuti alla crescita economica (ACE), mediante corrispondente riduzione della quota nazionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione, programmazione 2014-2020, di cui all'art. 1, comma 6, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014).

In particolare, la questione di legittimità costituzionale proposta in riferimento all'art. 119, quinto comma, Cost., è stata disattesa, in base alla motivazione secondo la quale le disposizioni che prevedono la destinazione delle risorse del Fondo secondo una determinata percentuale di riparto tra aree del Mezzogiorno e aree del Centro-Nord non hanno natura di norme interposte nel giudizio di costituzionalità, con la conseguenza che le leggi successive dovrebbero necessariamente uniformarsi a tale percentuale, pena la loro illegittimità: ciò, in quanto leggi ordinarie successive ben possono modificare le disposizioni che disciplinano la destinazione del Fondo, anche ripartendone diversamente le risorse, ovvero non applicando alcuna percentuale di riparto, come peraltro lo stesso decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 lascia intendere, allorché stabilisce che «la programmazione degli interventi finanziati a carico del Fondo di cui al presente articolo è realizzata tenendo conto della programmazione degli interventi di carattere ordinario» (art. 4, comma 3, ultimo periodo).

2. Le singole leggi

Legge 20 novembre 2015, n. 187, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2015, n. 153, recante misure urgenti per la finanza pubblica

Si tratta di un provvedimento d'urgenza riguardante la materia della cd. “*voluntary disclosure*” nonché quella concernente le prestazioni erogate dalla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l’“invalidità Svizzera” (art. 2,



comma 2, lettere b) e b-bis)). Il provvedimento è stato corredato di Relazioni tecniche e di documentazione aggiuntiva.

Per quanto riguarda il primo argomento, essenzialmente si sostituisce, per il 2015, una clausola di salvaguardia riguardante i mancati introiti derivanti, sulla base della legge di stabilità per il 2015, dal cd. “*split payment*” non autorizzato poi dalla Commissione europea e consistente a suo tempo nell’aumento delle accise sui carburanti da autotrazione: con la misura in esame si utilizzano, in sostituzione, i proventi della citata “*voluntary disclosure*”, che, secondo quanto dichiarato dal Governo nel corso dell’esame in seconda lettura presso la Camera dei deputati, sono risultati di un ammontare più che sufficiente (1.400 milioni) a coprire gli introiti non più affluiti per il 2015 per le ragioni prima illustrate. L’operazione non comporterebbe pertanto problemi dal punto di vista dei saldi nominali: come rilevato però dalla Commissione bilancio del Senato della Repubblica nel proprio parere, a proposito della nuova entrata utilizzata in sostituzione, si tratta di una partita *una tantum*, il che ridonderebbe sotto il profilo dell’impatto del provvedimento sui saldi strutturali.

Va rimarcato peraltro che un’indicazione in tal senso è contenuta nella Nota di aggiornamento al DEF 2015, la cui tavola III.4 qualifica come entrate *una tantum* l’emersione di capitali all’estero. Lo stesso Governo, successivamente, durante l’esame parlamentare del decreto-legge, ha fatto presente che, pur nella conferma della natura non ripetibile dell’introito (pertanto utilizzato “per il solo esercizio 2015”), emerge che “tuttavia, poiché l’adesione alla procedura di *voluntary disclosure* si sostanzia in un’autodichiarazione di cespiti stabilmente produttivi di reddito per ciascuna annualità d’imposta, la misura in argomento potrebbe garantire risorse utili anche ai fini del miglioramento del saldo strutturale”.

Si tratta di una conclusione che presenta elementi di condivisibilità, ma in ordine alla quale sarebbe stato opportuno che il Governo avesse fornito ulteriori elementi di informazione, ai fini della valutazione dell’effetto del provvedimento in esame: uno dei dati di maggior rilievo al riguardo sarebbe stato quello relativo alla stima del coefficiente di realizzazione dei dati nominali in termini strutturali, al fine di giustificare il mancato rischio di un peggioramento del saldo strutturale, almeno in



riferimento al 2015, connesso alla sostituzione di un'entrata valida ai fini di tale saldo con un introito "sotto la linea", anche se in teoria tale da produrre maggiori entrate a regime, secondo proporzioni però non note.

Ciò che qui si può rilevare comunque, in linea generale e in coerenza con quanto da tempo osservato e sintetizzato peraltro nelle Considerazioni metodologiche di cui al precedente paragrafo 1.3, è la conferma dell'esigenza di una esplicitazione degli effetti in termini anche strutturali delle norme primarie via via approvate, non essendone ormai sufficiente l'enunciazione in termini solo nominali. Tale esigenza nasce da ragioni di carattere non solo conoscitivo (poter ricostruire e tenere aggiornato il quadro dell'evoluzione dei saldi strutturali di finanza pubblica), bensì anche di natura ordinamentale.

Più volte è stato sottolineato, infatti, come la recente ridefinizione del quadro costituzionale (*in primis*) in materia di finanza pubblica, con l'individuazione di obiettivi posti in termini strutturali (coerentemente con l'ordinamento comunitario), non possa non essere riguardata anche come un sorta di modello aggiuntivo di interpretazione dell'obbligo di copertura, tale dunque da affiancarsi a quello tradizionale — ribadito peraltro dal medesimo nuovo art. 81 Cost. — volto a garantire la neutralità sui saldi nominali a legislazione vigente degli effetti finanziari della nuova normativa primaria di natura sostanziale.

Identica infatti ne è la *ratio* — come è stato illustrato — nel senso di impedire un peggioramento del quadro tendenziale per effetto delle nuove norme, il che, in una fase in cui gli obiettivi previsti a livello ordinamentale si pongono primariamente in termini strutturali, non può che richiedere l'ampliamento della prospettiva di una corretta copertura finanziaria delle leggi, per tener conto dell'intera gamma dei saldi previsti e delle relative contabilità di computo.

Diversamente si assumerebbe il rispetto dei vincoli nominali di finanza pubblica, non escludendo però un peggioramento di quelli strutturali, il che — a prescindere da eventuali problemi di legittimità delle singole norme — rischierebbe di alterare il quadro di finanza pubblica in evoluzione e ne allontanerebbe il percorso dagli obiettivi prefissati nei documenti programmatici.



Il provvedimento in esame prevede altresì uno slittamento dei termini per i versamenti in questione in corrispondenza dell'ipotesi di relativa rateizzazione, per la cui effetti di cassa in riferimento al singolo esercizio il Governo ha fatto presente, sempre nel corso dell'esame parlamentare di conversione del decreto, che la misura serve a garantire meglio l'esito in termini di gettito, ma che è presumibile "sarà comunque possibile l'acquisizione del gettito necessario entro i primi due mesi del 2016, che consentirebbe la contabilizzazione nel 2015 delle predette entrate, senza che si determinino squilibri finanziari". Al riguardo, sul piano ordinamentale appare difficile raccordare ad una normativa-quadro tale valutazione ed attribuzione dell'afflusso di introiti, soprattutto di cassa, ai diversi esercizi, in assenza per esempio di un esercizio suppletivo, il cui istituto era appunto finalizzato alla previsione di una facoltà formalizzata di "sistemazione" contabile di alcuni flussi in vista della relativa attribuzione ad un determinato esercizio.

Riguardo alla circostanza che la deroga consentita dalla Commissione europea opera per tre anni, mentre la normativa prevede lo "*split payment*" a regime, il Governo ha assicurato che, in caso di mancato rinnovo della deroga, "saranno tempestivamente adottati interventi per la compensazione dei conseguenti effetti finanziari". Trattandosi di fattispecie in parte analoga a quella degli anni precedenti, si può qui rilevare che, similmente alla clausola di salvaguardia prevista dalla legge di stabilità per il 2015 e poi sostituita, sarebbe stato opportuno prevederne una in riferimento agli esercizi a regime.

Si fa presente, infine, che i commi 958 e 959 della legge di stabilità per il 2016 stimano in 2 miliardi per tale anno l'effetto della proroga dei termini di versamento prevista dall'art. 2 del decreto-legge in esame, per un totale di 3,4 miliardi di maggiori entrate complessive, di cui 1,4 afferenti all'esercizio 2015, come prima riportato, e con l'ulteriore indicazione per cui, in caso di assenza o insufficienza degli introiti effettivi, sempre in riferimento al 2016, ci si avvarrà di un'ulteriore clausola di salvaguardia, di tenore analogo a quella sostituita dal provvedimento qui in esame.



Legge 29 novembre 2015, n. 189, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 2015, n. 154, recante disposizioni urgenti in materia economico-sociale

Si tratta della conversione di un decreto-legge che prevede interventi in materia economico-sociale, che vanno dalla garanzia del decoro degli edifici scolastici (art. 1) alle attività di pubblica utilità (art. 2), dalla gestione delle grandi imprese in amministrazione straordinaria (art. 3) ai benefici per i territori colpiti da alcuni eventi eccezionali di carattere meteorologico (art. 4).

Il provvedimento è corredato di Relazione tecnica, aggiornata nel passaggio parlamentare, ed è stato modificato in prima lettura dalla Camera dei Deputati.

Dal punto di vista dei riflessi sulla finanza pubblica rilevano in particolare gli artt. 1 e 4. Con la prima norma le risorse messe a disposizione sono imputate sia al Fondo per lo sviluppo e la coesione sia al Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, i cui profili di cassa così come scontati nei "tendenziali" risultano in linea con l'effetto della norma, secondo quanto dichiarato dal Governo presso la Camera dei Deputati. Con il secondo articolo gli spazi finanziari concessi agli enti locali interessati sono ricavati all'interno della cd. "premialità", come chiarito dal Governo nel corso dell'esame in prima lettura in Parlamento e la cui quantificazione è stata riportata nelle Relazioni tecniche, per cui anche in questo secondo caso gli effetti di cassa si collocherebbero all'interno dei profili tendenziali.

Nel complesso, l'impostazione così come illustrata circa la coerenza tra gli effetti contabili della normativa e la costruzione dei saldi a legislazione vigente appare credibile: per una possibile verifica manca, però, come da tempo sottolineato quale esigenza prioritaria, il quadro dettagliato delle ipotesi (o almeno dei coefficienti di realizzazione stimati *ex ante*) in base a cui sono costruiti i conti di cassa (almeno) delle pubbliche amministrazioni.



Legge 11 dicembre 2015, n. 198, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione

Si tratta della conversione del consueto decreto-legge di proroga delle missioni internazionali, il cui testo iniziale è stato integrato durante l'esame parlamentare in prima lettura (Camera dei Deputati). Risultano presentate le prescritte Relazioni tecniche.

Coerentemente con la natura del provvedimento, va rilevato che gli oneri sono, come di consueto, costruiti come limiti di spesa riferiti fondamentalmente al primo esercizio (2015) e la relativa copertura, dettata dall'art. 11, si articola in varie modalità, che consistono nell'utilizzo dei fondi per le missioni di pace, del fondo per interventi strutturali di politica economica, del fondo speciale nonché del fondo per il rimborso ONU. Oltre ad attingere al fondo per la riduzione della pressione fiscale, si fa rinvio inoltre, sempre per finalità di copertura, ad una riprogrammazione straordinaria da parte del Ministero della difesa, con contestuale accantonamento delle corrispondenti risorse iscritte in bilancio.

Per quest'ultimo versante, va sottolineato come continuare ad utilizzare tale tecnica di compensazione, ferma restando la prosecuzione degli interventi già in essere e quindi la coerenza dei relativi utilizzi con gli obiettivi previsti, può indurre a ritenere sistematicamente sopravvalutati gli stanziamenti interessati alla riprogrammazione e allo stesso accantonamento. Occorre rilevare al riguardo che una metodologia più convincente di copertura finanziaria – ed oltretutto aderente alla lettera della legge di contabilità – indurrebbe invece a contabilizzare le eventuali sopravvalutazioni così come stimate *ex ante*, all'atto della costruzione dei quadri di bilancio, nell'apposita rubrica del fondo speciale, la cui *ratio* è appunto quella di fissare l'ammontare di risorse, per singolo ministero, in ordine alla copertura dei futuri provvedimenti legislativi.



Ciò soprattutto in quanto trattasi di oneri ricorrenti, come quello per le missioni, lo stesso Governo ha fatto presente, nel corso dell'iter parlamentare di conversione, che il meccanismo di compensazione riguarderà la spesa "non rimodulabile", in connessione alle economie che sarebbero state accertate sui relativi capitoli di bilancio, a parità di natura rispetto agli utilizzi, il che quindi escluderebbe una eventuale lesione di diritti soggettivi. Tutto ciò avvalora però l'assunto di una tecnica legislativa e di copertura in particolare, il cui presupposto è una ricorrente eccedenza di risorse su determinati capitoli, la cui costruzione dovrebbe essere invece calibrata sulle esigenze di cui alla legislazione vigente. Si viene a configurare così una metodologia normativa che presenta ampi margini di migliorabilità.

Lo stesso si può rilevare in merito, infine, agli artt. 5 e 7 (disposizioni, rispettivamente, in materia di personale e contabile), che continuano a prevedere, per la proroga delle missioni, la possibilità di ricorrere a procedure d'urgenza nell'acquisizione di forniture e all'esecuzione in economia di opere, nonché di derogare ai limiti in essere per i compensi per lavoro straordinario. Al riguardo, dato il carattere non innovativo di un tale impianto derogatorio, è stata più volte messa in luce la necessità di ridurre quanto più possibile il ricorso a procedure diverse da quelle ordinarie per l'acquisizione di materiali e per l'effettuazione di interventi, per motivi legati anzitutto alla trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche. Trattandosi di proroghe di interventi simili già previsti nel passato e che si ripresentano con ragionevole regolarità, si dovrebbe ricorrere alle procedure ordinarie, non essendosi più in presenza ormai di eventi imprevedibili. Quanto poi più precisamente alla deroga rispetto al limite agli straordinari, si è avuto parimenti modo nel passato di sottolineare l'esigenza di una valutazione dei relativi effetti di cassa.

Il secondo comma dell'art. 7 in particolare prevede che, per assicurare la prosecuzione delle missioni internazionali senza soluzione di continuità, il Ministro dell'economia e delle finanze disponga l'anticipazione di una somma pari al 70 per cento delle spese autorizzate per le finalità relative alle missioni. Il che pone il problema dei possibili effetti sul fabbisogno (anche considerando l'incremento dell'anticipo rispetto a precedenti provvedimenti), effetti che la documentazione del



Governo escluderebbe, in quanto il riepilogo degli oneri non cita in linea generale i due articoli in questione. Anche in questo caso, pur trattandosi di importi di non rilevante entità, si rileva che l'apparato documentativo avrebbe potuto illustrare l'impatto di cassa della normativa.

Legge 23 dicembre 2014, n. 208, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)

Gli effetti finanziari della legge

Va ricordato, in linea generale, che la legge di stabilità 2016 dà attuazione agli indirizzi delineati nella Nota di aggiornamento del DEF dello scorso settembre, così come riassunti dal Documento programmatico di bilancio, sciogliendo la riserva, inoltre, circa l'utilizzo di un ulteriore margine di indebitamento pari allo 0,2 per cento del Pil per il 2016.

Per gli aspetti relativi alla manovra di politica di bilancio in generale (in termini di contabilità nazionale) ed in particolare alle varie politiche di settore (entrate, spesa, pubblico impiego, finanza locale ed altro), si rinvia all'audizione dello scorso novembre presso la Commissione bilancio riunite dei due rami del Parlamento e al futuro Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica.

Quanto al consueto esame in riferimento al testo della legge di stabilità in termini di contabilità finanziaria, come si desume dalla seconda Nota di variazioni presentata alla Camera dei Deputati e dall'all. 3 del provvedimento (confermati dalla Nota tecnico-illustrativa aggiornata), al netto delle regolazioni contabili e debitorie il saldo netto da finanziare iniziale di competenza della previsione a legislazione vigente per il 2016, pari a 11,4 mld. si attesta al termine della sessione (al lordo dunque degli effetti della legge di stabilità), a 34,2 mld., con un peggioramento di 22,8 mld. Il medesimo saldo, di segno positivo a legislazione vigente per 5,3 mld per il 2017, peggiora dopo la



sessione per attestarsi su una cifra negativa pari a 19,3 mld. Lo stesso accade per il 2018, quando una previsione positiva a legislazione vigente per 13,6 mld diventa negativa per 10,4 mld. Il peggioramento, dunque, in ciascuno dei due anni successivi, è più ampio del primo anno, per attestarsi a 24,7 mld per il 2017 ed a 24 mld per l'ultimo anno. Nel triennio, dunque, la nuova legislazione vigente peggiora rispetto a quella antecedente la sessione di 71,6 mld, anche se comunque in un quadro di miglioramento, atteso il positivo quadro pluriennale delle previsioni di bilancio a legislazione vigente: nel 2018 si prevede, infatti, un nuovo saldo netto da finanziare (al lordo quindi della manovra) pari a 10,5 mld circa, rispetto ai 52,3 mld del bilancio assestato 2015.

Al fine di cogliere, come di consueto, un risvolto ordinamentale del quadro complessivo del ruolo esercitato dagli strumenti di sessione ed in particolare dalle singole componenti della legge di stabilità, non appare inutile ricordare che la sessione appena conclusa può considerarsi di transizione verso il nuovo assetto unificato tra legge di bilancio e di stabilità quale dovrebbe caratterizzare la prossima sessione, senza che risultino eliminate però – tenuto conto della lettera della legge cd. “rinforzata” n. 243 del 2012 - le attuali componenti di fondo dei due strumenti che andranno a confluire in un'unica legge e che corrisponderanno a due sezioni della legge unificata: per la seconda sezione, in particolare, corrispondente all'attuale bilancio a legislazione vigente, la citata legge n. 243 fa riferimento ad una funzione di rimodulazione corrispondente alle attuali tabelle.

Su tali temi si ricordano le conclusioni già espresse dalla Corte nella richiamata audizione parlamentare e quelle, parimenti già richiamate, della Commissione bilancio della Camera dei Deputati al termine dell'indagine conoscitiva sui temi della contabilità di Stato.

Tale scenario in evoluzione può conferire pertanto utilità all'analisi relativa alla sessione appena conclusa, anche in una visione prospettica, dunque, pur essendo al momento incerta la futura sistemazione della attuale componente tabellare, come rilevato.

Per gli aspetti relativi al rapporto tra gli effetti della legge di stabilità e le previsioni a legislazione vigente, si rinvia a quanto già osservato nel presente paragrafo.

Per l'aspetto riferito al ruolo svolto dalle varie componenti della legge di stabilità nel determinare i descritti risultati complessivi, coerentemente al tipo di analisi prospettato negli anni più recenti, si rileva che, per il primo anno (2016), il peso dell'articolato rappresenta quasi la totalità del risultato complessivo. Per il 2017, invece, la quota del peggioramento complessivo dovuta alle tabelle si eleva allo 0,6 per cento del totale, che diventa l'1,7 per cento per il 2018.

L'articolato dunque determina, per importi molto elevati, l'effetto peggiorativo complessivo sul saldo da parte della legge nel suo complesso. Nell'ambito della quota afferente alle tabelle riveste un ruolo rilevante sul piano quantitativo il rifinanziamento di leggi pluriennali, non controbilanciato dalle riduzioni.

In termini di contabilità nazionale i risultati sono di segno opposto, nella distribuzione delle funzioni della legge, nel senso che, in ciascuno dei tre anni, sia pure per percentuali non elevate, la quota di manovra afferente alle tabelle riduce il peggioramento dovuto all'articolato. Ciò trova una spiegazione essenzialmente nel fatto che nel passaggio dalla competenza finanziaria a quella economica (che adotta il criterio della cassa per il conto capitale) si assiste ad un deciso ridimensionamento dei rifinanziamenti e le rimodulazioni portano ad una riduzione delle risorse finanziarie disponibili.

Absolutamente marginale si conferma, infine, l'entità del fondo globale, a prescindere dalla contabilità di riferimento.

Aspetti ordinamentali della legge

Dall'esperienza della sessione di bilancio per il 2016 trova conferma, come già rilevato in riferimento alla precedente legge di stabilità, la possibilità di sviluppare



alcune considerazioni avuto riguardo alla coerenza tra strumenti e funzioni assegnate dall'ordinamento.

Incidentalmente, merita di essere segnalato che la legge, in quanto approvata con le tecniche dei “maxi emendamenti” nei vari passaggi parlamentari con contestuale apposizione della questione di fiducia, consta di un solo articolo con 999 commi, il che ne rende particolarmente disagiata la lettura, come negli anni precedenti.

Prima di affrontare i consueti profili ordinamentali più ampi dedicati, rispettivamente, alle tre questioni del ruolo della legge di stabilità dal punto di vista finanziario, della copertura dei relativi oneri correnti e del rispetto dei vincoli relativi alla funzione ed al contenuto previsti dalla legge di contabilità, è opportuno soffermarsi su un interessante problema interpretativo, anche in quanto nel 2016 dovrebbe essere approvata la nuova legge di contabilità ordinaria, come ricordato.

Il riferimento è all'art. 6, comma 5, della legge n. 243 del 2012, in base al quale il Governo, qualora, al fine di fronteggiare eventi eccezionali, ritenga indispensabile discostarsi “temporaneamente” dall'obiettivo programmatico, sentita la Commissione europea, presenta alle Camere, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, una relazione con cui aggiorna gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, nonché una specifica richiesta di autorizzazione che indichi la misura e la durata dello scostamento, stabilisca le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definisca il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico, commisurandone la durata alla gravità degli eventi. La deliberazione con la quale ciascuna Camera autorizza lo scostamento e approva il piano di rientro è adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

In riferimento alla programmazione di bilancio 2016, la Relazione suddetta è stata presentata nel settembre scorso. Con essa il Governo ha chiesto la particolare autorizzazione richiamando anche eventi eccezionali, che hanno concorso a modificare il percorso di rientro verso l'obiettivo di medio termine rispetto a quanto deliberato con il DEF di aprile. La Relazione è stata poi approvata dal Parlamento con separata votazione rispetto alla Nota di aggiornamento, alla luce del diverso *quorum* necessario.