



Si è consolidata dunque una tendenza a riferire le ipotesi di cui al menzionato art. 6 della legge n. 243 del 2012 ai casi in cui si rideterminino gli obiettivi programmatici anche all'interno dell'unitario processo deliberativo riferito al triennio, oltre che triennio per triennio.

Si tratta di una interpretazione che, nel complesso, trova fondamento nella lettera del secondo comma dell'articolo 81 Cost., ma per la quale va valutato se sia possibile offrire una lettura ampliata alla luce della temporaneità dello scostamento consentito, come prima specificato, in base alla legge n. 243.

Va considerato infatti che sussistono precedenti (a partire dal decreto legge n. 35 del 2013), che, sia pur antecedenti all'entrata del nuovo testo costituzionale e alla conseguente legge cd. "rinforzata" n. 243, ma coerenti con il successivo *corpus* normativo utilizzando una norma già esistente nella legge di contabilità in vigore, hanno registrato la richiesta del Governo di incrementare per eventi eccezionali i saldi già fissati in sessione.

La nuova legge di contabilità potrebbe pertanto chiarire che l'art. 6 della legge n. 243 possa essere riferito anche al verificarsi di quegli avvenimenti che, sostanziandosi in eventi eccezionali, consentano uno scostamento – anche nel corso dell'esercizio – rispetto agli obiettivi fissati in sessione, fermo naturalmente l'obbligo di rientro.

Il ruolo della legge dal punto di vista finanziario

La descritta configurazione quantitativa del provvedimento appare particolarmente significativa ai fini della conferma dell'avvenuto mutamento della funzione svolta da tale strumento normativo. La legge di stabilità, per come risulta disegnata dalla legge di contabilità n. 196 del 2009, rappresenta il veicolo per dar corso alle manovre di rientro (nel senso della riduzione di saldi tendenziali di segno negativo).



L'esperienza della XVII legislatura sta confermando invece che, in ~~coerenza con~~ ^{esplorativa} gli obiettivi programmatici, con tale strumento viene attuata una politica (espansiva) di peggioramento dei saldi tendenziali, come si desume dal descritto effetto contabile.

Attualmente si assiste dunque ad una discrasia tra l'assetto ordinamentale della legge di contabilità e la funzione effettivamente svolta da tale veicolo normativo, sia pure ora all'interno di un quadro transitorio, dal punto di vista ordinamentale, come prima specificato, al termine del quale lo squilibrio in atto tra la funzione assegnata a tale strumento dalla legge di contabilità e il segno effettivo della singola legge di stabilità dovrebbe trovare componimento nella legge unificata di bilancio, a sua volta coerente con gli obiettivi programmatici.

Come già messo in luce dalla Relazione trimestrale riferita alla sessione per il 2015, il quadro di fondo entro cui collocare i mutamenti istituzionali in atto è da riferirsi al disposto del nuovo art. 81 Cost., che ha fissato un vincolo in termini di equilibrio strutturale (primo comma) e previsto la possibilità di ricorrere all'indebitamento al verificarsi di determinate condizioni (secondo comma). La citata legge "rinforzata" n. 243 del 2012, nel fornire una regolamentazione più di dettaglio a tali principi, ha individuato più in particolare quegli "eventi eccezionali" che consentono una temporanea deviazione rispetto all'obiettivo dell'equilibrio, da riferirsi a periodi di grave recessione economica ovvero ad eventi straordinari al di fuori del controllo dello Stato. E' stata altresì prevista la possibilità di tener conto dei riflessi finanziari delle riforme strutturali con un impatto significativo sulla sostenibilità delle finanze pubbliche attraverso, essenzialmente, un incremento non temporaneo del pil. E' stata anche statuita l'esclusione dai saldi-obiettivo di una serie di partite, come quelle legate ai versamenti per il Fondo strategico per gli investimenti e per il cofinanziamento per l'accesso ai fondi strutturali ed indicata una diversa interpretazione di alcuni "fattori rilevanti" in essere nonché ulteriori clausole di esclusione (alcune delle quali in via di definizione).

Dall'evoluzione della cornice istituzionale eurounitaria ed interna, a livello sia costituzionale che di legge cd. "rinforzata", emerge che la legge di stabilità può peggiorare, a determinate condizioni, i saldi tendenziali, come in effetti è avvenuto.



E' pertanto radicalmente diverso, rispetto al 2009, il quadro di fondo entro cui si colloca ora tale strumento, quadro profondamente modificato, quando la legge di stabilità venne ridisegnata proprio perdendo quella funzione espansiva quale era stata ad essa conferita in precedenza, per assumere solo un compito di riduzione di saldi negativi.

Si ricorda che sulla questione la posizione espressa dalla Corte nella citata audizione presso la Camera dei Deputati è stata nel senso che “in sostanza, i punti da sottolineare si possono riassumere in: a) l'unico vincolo è quello del rispetto degli obiettivi derivanti dalla normativa eurounitaria, così come interpretata ed attuata in base ai documenti di programma e come viene statuito, d'altro canto, dall'art. 14 della legge n. 243; b) la legge di bilancio potrebbe pertanto anche presentare un saldo negativo, alle condizioni consentite; c) in riferimento alla futura prima sezione della legge di bilancio è da ritenere superato, anche in quanto non previsto dalla legge n. 243, il precedente vincolo in termini di copertura degli oneri correnti della legge di stabilità. Per il motivo legato al punto a), dunque, circa il fatto che l'unico vincolo della legge di bilancio è la sua coerenza con i documenti programmatici, non sussistono gli estremi per un autonomo prospetto di copertura. D'altra parte, va notata la linea di continuità con l'ordinamento in vigore, essendo già previsto – sulla base della legge di contabilità attualmente vigente - il vincolo di coerenza tra la sessione di bilancio e i relativi strumenti legislativi, da un lato, e gli obiettivi programmatici previamente approvati, dall'altro (art. 11, comma 7, della legge n. 196 del 2009)”.

La Commissione bilancio della Camera dei Deputati, nelle conclusioni della citata indagine conoscitiva, ha sostanzialmente accolto tale orientamento.

*L'obbligo di copertura degli oneri correnti*

Un'altra conseguenza della descritta modifica di scenario la si può cogliere in ordine al più limitato problema della copertura degli oneri correnti della legge di stabilità. Come già si era avuto modo di far presente nelle Relazioni trimestrali riferite alle ultime sessioni di bilancio e come riportato nella richiamata audizione parlamentare sui temi qui in esame, fino all'entrata in vigore, per la parte qui esaminata, della legge di bilancio unificata (2017) – per la quale formalmente non è contemplato tale obbligo da parte della legge cd. “rinforzata” n. 243 –, il relativo assolvimento non può non essere collocato all'interno del mutato quadro ordinamentale, prima sommariamente descritto.

Tenendo dunque conto del principio, ribadito dalla legge “rinforzata”, di coerenza (anche in termini nominali) tra saldo del bilancio unificato e documenti programmatici, si è considerato come correttamente assolto l'obbligo di copertura degli oneri correnti anche in caso di eccedenza degli oneri sulle coperture (essendo consentito un saldo nominale complessivo di segno negativo), in presenza di manovre peggiorative (espansive) rispetto ai “tendenziali”, in quanto contemplato (ed assentito) dal nuovo quadro di regole comunitario ed interno, di rango costituzionale e subcostituzionale. Ciò in linea con l'evoluzione del contesto normativo ed interpretativo entro il quale vanno considerati istituti che nel frattempo conservano – almeno per il 2016 – però la propria validità formale, come quello qui in esame, relativo all'obbligo di copertura degli oneri correnti della legge di stabilità.

Sul punto giova altresì ricordare - in prospettiva - le cennate conclusioni dell'indagine conoscitiva ad opera della Commissione bilancio della Camera dei deputati, la quale ha fatto presente che, poiché “l'articolo 14, comma 1, della legge n. 243 del 2012 stabilisce che il bilancio dello Stato è in equilibrio, come prescritto dal primo comma dell'articolo 81 della Costituzione, quando il saldo netto da esso risultante, sia esso positivo o negativo, risulta coerente con i documenti programmatici e, in particolare, con i saldi programmatici della pubblica amministrazione, definiti secondo le regole europee”, non sussistono, quindi, gli



estremi per la presentazione di un autonomo prospetto di copertura riferito al nuovo disegno di legge di bilancio – come previsto invece a legislazione vigente per il disegno di legge di stabilità – volto a dimostrare, in particolare, che agli oneri correnti si provvede con risorse di parte corrente derivanti dalla manovra.

Anzi, proprio con riferimento agli oneri correnti, il nuovo quadro decisionale sembra rendere inutile il mantenimento del predetto vincolo, essendo esso assorbito dall'esistenza di vincoli numerici predeterminati operanti sul saldo complessivo.

Ciò non implica tuttavia l'eliminazione del divieto di dequalificazione della spesa nel corso dell'esame della manovra, posto che la coerenza del saldo netto con i saldi programmatici della pubblica amministrazione dipende non solo dall'ammontare della manovra, ma anche dalla sua composizione, e in particolare dalla ripartizione degli oneri tra oneri correnti e oneri di conto capitale.

Appare quindi necessario continuare a prevedere regole che escludano la possibilità di un peggioramento del saldo di parte corrente nel corso dell'esame parlamentare, assumendo come punto di riferimento, ai fini della determinazione dell'ammontare di tale peggioramento, non già il saldo corrente dell'esercizio precedente, come avviene a legislazione vigente, ma quello risultante dalla proposta del Governo, stante la coerenza di quest'ultima con i documenti programmatici.”

Per il momento però, si può constatare come già riportato, che, in base al prospetto di copertura allegato alla legge di stabilità in esame, all'interno di un contesto più ampio di temporanea deviazione dall'obiettivo di medio periodo, le coperture correnti risultano di importo inferiore rispetto agli oneri correnti (il comma 998 suggella sul piano normativo tale situazione, mediante rinvio all'apposito prospetto). In virtù della fase di transizione in atto, in cui risultano temporaneamente in vigore principi anche in qualche modo discordanti (come l'obbligo di copertura degli oneri correnti in un contesto di disavanzo nominale complessivo consentito), l'obbligo di copertura in esame è stato dunque già considerato per intanto assorbito di fatto in quello di coerenza del risultato della sessione di bilancio nel suo complesso rispetto agli obiettivi programmatici.



Le pronunzie in Parlamento sul punto hanno confermato tale orientamento, con una conclusione di segno positivo proprio tenendo sostanzialmente conto della fase transitoria in cui si versa tra l'entrata in vigore della citata legge "rinforzata" e quella della legge ordinaria di contabilità (attuativa della prima), fase transitoria il cui esito è per intanto l'assorbimento del vincolo parziale relativo alla parte corrente in quello totale sui saldi.

Si ricorda, comunque, che, in base alla legge di contabilità in vigore, il miglioramento del risparmio pubblico a legislazione vigente è assumibile quale possibilità di copertura della sola quota di oneri correnti costituita dalle minori entrate.

Funzione e contenuti rispetto all'ordinamento contabile

Dal punto di vista ordinamentale, va rilevato che il contenuto complessivo della legge di stabilità per il 2016 non ha determinato casi di anticipo e raggruppamento della manovra in strumenti legislativi d'urgenza approvati prima della sessione di bilancio. Nel recente passato, come attesta l'esperienza della precedente legislatura, sia pure per motivi di tempestività d'intervento dovuti alle crisi che si sono manifestate in quegli anni, si era infatti determinato un sostanziale svuotamento della portata della legge di stabilità (prima "legge finanziaria"). La riassunzione di un ruolo di rilievo da parte di tale strumento ha permesso di superare l'anomalia di una legge di chiusura della sessione di bilancio che valesse come mera redistribuzione di risorse all'interno di saldi fissati in precedenza con le modalità e per le motivazioni descritte, come è accaduto per numerosi esercizi.

Altro profilo da sottolineare, dal punto di vista della distribuzione temporale della manovra attuata dalla legge in esame, è che emerge (anche da quanto fin qui considerato) che quest'ultima non presenta più una dimensione essenzialmente di breve periodo, con una concentrazione di effetti riferita per lo più nel primo anno del



triennio. Infatti, per gli anni successivi al primo, la legge di stabilità per il 2016 si conferma quale strumento rilevante ai fini della manovra di finanza pubblica anche in un'ottica di medio periodo ed è tale da fungere da strumento per la regolazione della finanza pubblica di carattere programmatico. Ciò naturalmente va valutato considerando la naturale ridefinizione dei saldi negli anni a venire, di triennio in triennio.

Sotto un'altra angolazione, in riferimento al tema del rispetto dei contenuti di dettaglio assegnati alla legge di stabilità dalla legge di contabilità, la accentuata – e reiterata – eterogeneità delle norme presenti nel provvedimento continua a rappresentare un'anomalia sul piano istituzionale, come già segnalato negli anni più recenti. Nonostante i consueti stralci iniziali dal disegno di legge presentato dal Governo operati nelle citate pronunce dei Presidenti dei due rami del Parlamento, il testo approvato contiene un numero consistente di norme di dubbia coerenza con i divieti di introdurre norme prive di effetti finanziari netti ovvero contenenti interventi microsettoriali e localistici.

Tra l'altro, va ribadito, in chiave prospettica, che la citata legge rinforzata n. 243 del 2012 ha sostanzialmente confermato, per la futura legge di bilancio unificata (prima sezione), il quadro dei divieti contenutistici attualmente previsti per la legge di stabilità. Tale trasposizione è avvenuta, come è stato già osservato dalla Corte, senza considerare il ruolo particolare della legge cd. "rinforzata", almeno per la parte in cui essa dà attuazione ad un espresso richiamo contenuto dell'art. 81 Cost., sesto comma, quale è il caso in esame (contenuto della legge di bilancio).

Ciò potrebbe comportare il problema delle conseguenze - a partire dalla prossima sessione - che derivano dalla violazione di tale quadro di regole "rinforzato", che – in base anche alla giurisprudenza costituzionale - è considerato attuativo dell'art. 81 Cost.. La questione è resa complessa anche dal fatto che in tutte le leggi di stabilità sinora approvate si riscontrano norme la cui collocazione in tale sede non sarebbe ammessa, in base ai vincoli contenutistici sia della attuale legge di contabilità che della richiamata legge "rinforzata" n. 243.



Anche nelle conclusioni della indagine conoscitiva della Commissione bilancio della Camera dei Deputati si accenna alle “conseguenze, anche di carattere costituzionale, che si potrebbero determinare” in caso di violazione dei limiti contenutistici fissati dalla legge n. 243 del 2012 in merito alla prima sezione della futura legge unificata di bilancio.

Va ribadito, infine, che, come osservato in occasione della precedente legge di stabilità, manca la regolamentazione - a seguito essenzialmente del fatto che non è stata aggiornata la legge ordinaria di contabilità - del nuovo atto del Governo costituito dal Documento programmatico di bilancio, introdotto nel 2013, nonché della disciplina delle conseguenze, sulla sessione di bilancio, di eventuali osservazioni della Commissione europea. Si tratta di problemi che potrebbero trovare soluzione nella nuova legge di contabilità da approvare nel corso dell'anno e che sono stati parimenti accennati nelle richiamate conclusioni dell'indagine conoscitiva parlamentare sui temi della contabilità di Stato.

Osservazioni su singole norme o gruppi di norme

Per quanto concerne aspetti metodologici di copertura ovvero di quantificazione riferiti a singole norme, a prescindere dall'esame della politica di bilancio nel suo complesso e dalle singole politiche di settore, in linea generale si riscontra un largo uso della tecnica delle previsione di tetti di spesa e di coperture consistenti in riduzioni di autorizzazioni di spesa, per lo più in riferimento ad interventi di modesta entità.

La tecnica del tetto di spesa risulta utilizzata anche per una serie di misure come agevolazioni, assunzioni e la stessa materia pensionistica, oltre che per regolare trasferimenti.

Dal primo punto di vista (agevolazioni) si possono ricordare, per esempio, i commi 179 (assunzioni nel settore agricolo), 386 (piano nazionale per la lotta alla



povertà e all'esclusione sociale), **394** (credito d'imposta per il fondo per il contrasto della povertà educativa minorile), **423** (determinati eventi calamitosi), **651** (esoneri dai contributi per trasportatori internazionali con veicoli equipaggiati con tachigrafi) e **982** (credito d'imposta per l'installazione di sistemi di video sorveglianza).

Dal punto di vista delle assunzioni si possono citare, ad esempio, i commi **245** (reclutamento di magistrati ordinari), **330** (reclutamento di personale presso il Ministero dei beni e delle attività culturali) e **436-7** (reclutamento di personale per opere di ricostruzione).

Dal di vista della materia pensionistica si possono ricordare, ad esempio, i commi **268-70** (ulteriori *tranches* di salvaguardati, materia per la quale, in verità, anche nel passato si è proceduto subordinando l'accesso alle provvidenze alle risorse disponibili) e **296-7** (trattamenti di vecchiaia anticipati).

Al riguardo, riprendendo osservazioni già svolte circa la coerenza tra tecniche contabili di definizione dell'onere e relativa sostenibilità (anche per gli stessi aspetti di merito), si può ricordare che, se per alcune fattispecie gli interventi sono effettivamente condizionabili alle risorse messe a disposizione (come dimostrano i casi degli "esodati" e di alcune forme di credito d'imposta), per altre ciò appare meno sostenibile, come per le assunzioni.

Dal punto di vista dei principi trova conferma la centralità della distinzione di base tra oneri inderogabili e spese rimodulabili, con la conseguente esigenza di riservare a queste ultime la tecnica del limite di spesa: si tratta di un principio - quello della distinzione tra le due tipologie di spesa - che ha trovato peraltro indiretta conferma nello stesso nuovo assetto quale si andrà a definire compiutamente a partire dal 2017 sulla base della nuova legge di contabilità ordinaria attuativa della citata legge n. 243 del 2012. E' evidente comunque che la natura dell'onere del singolo intervento condiziona pesantemente la sostenibilità nel tempo di un tetto di spesa e, per altro verso, una elevata discrasia tra richiedenti e risorse disponibili rischia di rendere inefficace la stessa norma agevolativa.



Vengono poi evidenziate alcune fattispecie sotto il profilo della coerenza rispetto all'ordinamento contabile. Per profili più generali si segnalano anzitutto i commi **103**, **9**, che demandano ad un DPCM l'individuazione dell'ammontare delle risorse disponibili sul Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie in ordine all'estensione alle assunzioni a tempo indeterminato dell'anno 2017 dell'esonero contributivo in favore dei datori di lavori privati operanti nelle regioni del Mezzogiorno, nonché la disciplina del relativo intervento, anche sul piano temporale: nel sistema ordinamentale si tratta di funzioni che debbono essere regolate a livello di norme primarie, come più volte è stato osservato in occasione di casi di sostanziale delegificazione nella disciplina di interventi finanziariamente rilevanti a carico dell'operatore pubblico.

Da un punto di vista più strettamente contabile sono da evidenziare i commi **98** e ss., che prevedono un credito d'imposta per le imprese del Mezzogiorno in caso di acquisizione di beni strumentali e stanziato risorse per la relativa copertura a fronte di oneri formalmente solo "valutati", ma senza una clausola di salvaguardia: poiché l'intervento è quantitativamente ragguardevole (pari a 617 milioni per ciascuno degli anni 2016-2019) ed è stato nel passato poco agevole controllare il costo effettivo in termini di finanza pubblica derivante dall'attuazione di tali tipologie normative, si sarebbe dovuta introdurre una clausola di salvaguardia, intesa, come prevede la legge di contabilità, non a limitare l'intervento, ma ad individuare forme di copertura supplementari, in caso di disallineamenti.

Altro caso è quello del comma **253**, che prevede che le università richiamate possano favorire l'iscrizione ed il pagamento della contribuzione da parte degli studenti anche attraverso prestiti d'onore ed altre disposizioni in materia, con il vincolo della neutralità finanziaria.

Il comma **271** reca una copertura di un onere di bilancio ricorrendo al Fondo per la compensazione degli effetti finanziari conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali, inteso a compensare oneri che si manifestano su saldi diversi da quello di contabilità finanziaria, come è già stato notato in passato. Il caso è analogo a quello posto dal comma **545**, in materia di stabilizzazione e acquisizione di personale per



l'Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e per il contrasto alla povertà.

I commi **414-5** prevedono un fondo con una dotazione prefissata per far fronte alle necessità dei coniugi in stato di bisogno non in grado di provvedere al mantenimento proprio o dei figli, qualora essi non abbiano ricevuto il relativo assegno per inadempienza del coniuge tenutovi; nonostante sia prevista la rivalsa da parte del Ministero sul coniuge inadempiente per il recupero delle somme erogate, non sembrano essere stati previsti meccanismi atti a contenere il valore delle richieste accolte nell'ambito delle risorse stanziare, in quanto il costo effettivo della normativa ben può eccedere tale ultimo ammontare.

Ancora in materia di personale ed in particolare per le assunzioni previste ai commi **543 e 544** per gli enti del Servizio Sanitario nazionale, la Relazione tecnica non chiarisce come tale normativa risulti coerente con le disposizioni riguardanti la materia del contenimento del costo del personale, richiamate infatti al comma 541, lettera d). Sempre in materia di personale rileva altresì il comma **590**, che, nel prorogare le disposizioni in materia di riconoscimento delle integrazioni al trattamento economico accessorio, pone un limite quantitativo al relativo costo, che comunque grava sugli stanziamenti del bilancio della Presidenza del Consiglio: deve ribadirsi l'osservazione che, soprattutto in materia di personale, gli stanziamenti di bilancio inglobano il più delle volte oneri futuri, che non poggiano su un fondamento normativo se non successivamente, il che contrasta con l'ordinamento anche di carattere costituzionale, tenuto conto della scelta da parte della citata legge n.243 in merito alla conferma del criterio formale della legislazione vigente.

Va segnalato altresì il comma **619**, che consente al Ministero degli affari esteri di rinegoziare accordi internazionali concernenti la determinazione dei contributi volontari ed obbligatori alle organizzazioni internazionali di cui l'Italia fa parte, provvedendo al contempo a ridurre per intanto le rispettive autorizzazioni di spesa, per le quali non sarà più prevista la possibilità di attingere al fondo per le spese obbligatorie e d'ordine: non può non osservarsi al riguardo in linea di principio che, se la rinegoziazione non andrà in tutto o in parte a buon fine, sarà necessario ricostituire



le risorse ridotte, con relativa pressione sui saldi (in alternativa alla necessità di reperire coperture *ad hoc*).

Un problema di carattere contabile presenta la norma di cui al comma 628, che consente il recupero per il 2016, da parte dello Stato, dalle università che abbiano provveduto alla definizione degli interventi da realizzare di edilizia universitaria, ma che non abbiano ancora spese le somme al 31 dicembre 2014, dei relativi stanziamenti: trattandosi di economie per il 2014 e pur tenendo conto della contabilità delle università, sarebbe stata opportuna una maggiore coerenza di tale norma alle prescrizioni dell'ordinamento di contabilità.

I commi 640 e ss. prevedono interventi per un sistema nazionale di ciclovie turistiche, i cui oneri, quantificati al comma 644, vengono coperti in parte con la riduzione dei crediti d'imposta relativi all'agevolazione sul gasolio per autotrazione degli autotrasportatori con veicoli di categoria euro 2 o inferiore, nel presupposto che, in caso di insufficienza, si provveda a ridimensionare gli stessi interventi, ovvero a rideterminare altre spese rimodulabili del Ministero interessato: va osservato al riguardo che, pur prescindendo dalla praticabilità dell'ipotesi della riducibilità delle spese del Ministero, una clausola di salvaguardia consistente nell'autoriduzione dell'agevolazione, ove applicabile per interventi già realizzati o in corso di realizzazione, rischia di dar luogo - come è stato già notato in analoghe circostanze - ad una sorta di legislazione elastica, dagli aspetti contabili e finanziari non ben definiti, considerata la possibilità di ridurre stanziamenti di esercizi anche pregressi e comunque una limitata flessibilità degli stanziamenti, una volta iniziati gli interventi.

In materia di debito, i commi 683-4 utilizzano parte delle disponibilità in conto residui di cui al maggior debito consentito dal decreto legge n. 35 del 2013 per agevolare la riduzione dell'esposizione delle regioni a statuto ordinario: è mancata una illustrazione di dettaglio delle determinanti dei minori interessi attivi per il bilancio dello Stato, pur in presenza di una quantificazione nella Relazione tecnica, e soprattutto delle conseguenze in termini di obiettivi di finanza pubblica di un'operazione che consente l'utilizzo nel 2016 di una disponibilità relativa ad un debito contratto dallo Stato in esercizi precedenti. Il comma 687 destina 1,5 miliardi



alla copertura di un contributo alla Regione Sicilia e in parte alla Regione Valle d'Aosta, derivanti, secondo la ricostruzione della Relazione tecnica, dalle somme giacenti nella contabilità speciale che risultino disponibili in quanto non richieste dalle Regioni nell'ambito dell'operazione di ristrutturazione del debito regionale: non essendo chiara la natura dei due contributi (parte corrente o parte capitale), merita comunque di essere ricordato che le somme utilizzate a compensazione sono state reperite consentendo allo Stato l'accensione di nuovo debito, attesa la finalità della ristrutturazione del debito regionale. Peraltro, con una tale fonte di copertura, problemi si porrebbero anche se si trattasse di contributi in conto capitale, in quanto per lo Stato il debito non è fonte di finanziamento di spese d'investimento, come già rilevato.

Quanto poi alla materia della modifica dei vincoli finanziari cui sono tenuti gli enti territoriali, già nell'audizione tenutasi nel novembre scorso presso le Commissioni riunite bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati sul disegno di legge di stabilità, la Corte aveva fatto presente che la norma (approvata successivamente come comma 710), volta a prevedere un vincolo in termini di solo saldo non negativo di competenza, andrebbe intesa come rinvio per questo aspetto dell'entrata in vigore della citata legge n. 243, prevedendo, quest'ultima, a regime una gamma più ampia di vincoli (problema in parte analogo viene presentato dal comma 355, che sposta, oltretutto, al 2018 l'obbligo di pareggio strutturale per le fondazioni lirico-sinfoniche che abbiano presentato il piano di risanamento). E' da ritenere al riguardo che anche queste materie saranno oggetto di regolamentazione nell'ambito della futura, nuova legge di contabilità ordinaria.

Sempre nel settore della finanza locale va segnalato il comma 715, in base al quale gli enti locali che hanno conseguito l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale possono utilizzare senza vincolo di destinazione le risorse derivanti da operazioni di rinegoiazione di mutui nonché dal riacquisto di titoli obbligazionari emessi, senza vincoli di destinazione: è da osservare al riguardo che si tratta di risorse il più delle volte assunte mediante l'emissione di maggior debito

pubblico e che finiscono in tal ipotesi per poter essere utilizzate anche per finalità correnti.



Vanno altresì segnalati commi in materia di assunzione di garanzie. Il comma 825 prevede una dotazione iniziale a tal riguardo solo per il 2016, a fronte del comma 822, che detta la disciplina in ordine ad un contributo alla costituzione delle piattaforme di investimento previste dalla normativa comunitaria nella norma citata, per il quale può essere prevista l'assistenza di garanzia da parte dello Stato: risulta evidente che si tratta di operazioni non delimitate al solo 2016, per cui il comma 822 pone le premesse per ulteriori garanzie negli anni successivi (pur essendo prevista solo la possibilità di procedere in tal senso). Relativamente alla modifica della natura della Cassa Depositi e Prestiti di cui ai commi 826 e seguenti, va rammentato quanto già osservato in passato sulla necessità di chiarire gli eventuali aspetti relativi alle garanzie dello Stato.

Da evidenziare altresì il comma 876, che, senza collegamento letterale con interventi particolari, consente in linea generale, al Ministro dell'economia e delle finanze, di disporre, tra l'altro, variazioni compensative tra capitoli del bilancio dello Stato, anche in conto residui. La Relazione tecnica ribadisce l'insussistenza di oneri, tenuto conto che la prevista verifica è condizionata all'assenza di nuovi o maggiori oneri. Al riguardo, pur tenendo conto che l'operatività della norma incontra l'esplicito, ma peraltro generico, limite della verifica delle esigenze attuali e prospettiche dei fondi di origine e di destinazione, la disposizione appare difforme sia dalla legge di contabilità in vigore, che fissa nel programma l'unità di voto parlamentare del bilancio, sia, a partire dal 2017 - se la valenza della norma va al di là del primo anno - dalla legge cd. "rinforzata" n. 243, che ha confermato tale principio, e, quindi, dalla futura, nuova legge di contabilità ordinaria. La norma va valutata anche dal punto di vista dell'esercizio delle deleghe per la ristrutturazione del bilancio dello Stato di cui alla medesima legge di contabilità, come riviste dalla legge n. 89 del 2014.

E' prevista l'istituzione (o la proroga per alcune in essere) di nuove contabilità speciali: è il caso del comma 883, in materia di erogazione di finanziamenti ponte al Fondo di risoluzione unico nell'evenienza di crisi bancarie. Al riguardo, è da



rammentare che in numerose norme ordinamentali (da ultimo la ripetuta legge ed. “rinforzata” n. 243) è previsto il riafflusso in bilancio delle contabilità speciali, come richiedono peraltro principi generali di contabilità quale quello della universalità (riconosciuto dalla legge di contabilità in vigore come attuativo dell’art. 81 Cost.). Sempre in materia è prevista (comma 884), per assicurare la disponibilità delle risorse eventualmente richieste (secondo la ricostruzione della Relazione tecnica), la possibilità di attingere per 1,5 miliardi per il 2016 alle giacenze non utilizzate per le operazioni di ristrutturazione del debito regionale: come già è stato ricordato, si tratta di risorse acquisite mediante emissione di debito pubblico aggiuntivo (ciò pur non trattandosi, al momento, della copertura di un onere certo, in quanto il fondo è alimentato da contributi del sistema bancario, come indica la Relazione tecnica). In materia comunque vanno anche ricordate le decisioni del dicembre scorso degli Stati partecipanti all’unione bancaria in ordine all’istituzione di meccanismi di finanziamento-ponte.

Quanto alle maggiori entrate derivanti dalla cd. *voluntary disclosure*, già prima esaminate relativamente al decreto-legge n. 153 e quantificate per il 2016 in 2 miliardi (comma 958), che si aggiungono ai 1.400 milioni per il 2015, non risulta chiaro, sulla base della Relazione tecnica, l’impatto sul 2015 delle entrate per cassa affluite nel 2016 (e quindi la composizione di dettaglio per esercizio dell’importo complessivo di 3,4 miliardi) e cioè se la previsione di maggior introito per il 2016, pari ai 2 miliardi citati, comprenda o escluda le partite affluite nel 2016, ma imputate nel 2015. Rimane peraltro irrisolta anche per il 2016 l’esigenza già prospettata con riferimento al decreto legge n. 153 per il 2015, dell’impatto, sui saldi strutturali dei due esercizi interessati, della normativa relativa al rientro dei capitali: valgono anche per la legge di stabilità, dunque, le medesime considerazioni di carattere metodologico già espresse più volte in ordine alla scarsa trasparenza del passaggio dalla contabilità nominale a quella strutturale, pur suggellata dal nuovo quadro costituzionale.

Si continua a registrare inoltre - come anticipato nelle Considerazioni generali - il ricorso, talora anche con carattere di sovrapposizione, a clausole di salvaguardia (come quella di cui al comma 959, riferita alle maggiori entrate da rientro dei capitali



per il 2016), che vengono poi sostituite e reintrodotte con contenuti identici per esercizi successivi, con un risultato complessivo che, seppur contabilmente non problematico (a prescindere dall'evidenziato, scarso grado di trasparenza del passaggio alla contabilità in termini strutturali), non appare in grado di garantire un equilibrato livello di stabilità dell'imposizione fiscale complessiva, in special modo per le imposte indirette.

Quanto al comma 972, che prevede il riconoscimento di un'indennità in cifra fissa per alcune categorie di pubblico impiego, con indicazione di un ammontare complessivo di risorse all'uopo a disposizione, va ricordato che le due tecniche appaiono in qualche modo confliggenti, come attesta la clausola di salvaguardia prevista nel medesimo comma e che, nel far riferimento alla possibilità di ridurre stanziamenti dei vari Ministeri, non limita tale possibilità alle spese rimodulabili, consentendo di ridurre in tal modo, all'occorrenza, anche quote di oneri inderogabili: anche in questo caso va osservato che una clausola così articolata non sembra di per sé in grado di poter garantire *ex ante* possibilità di chiudere l'eventuale disallineamento tra oneri e coperture.

3. Leggi di minore rilevanza finanziaria

La legge n. 138 (di ratifica dell'Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica di Corea) reca oneri per le spese di missioni, con regolare copertura sul fondo speciale e clausola di salvaguardia su spese rimodulabili: nel corso dell'iter parlamentare di approvazione il Governo ha chiarito come l'Accordo sia già applicato ed abbia fatto registrare un aumento del gettito fiscale compensato da minori entrate conseguenti al venir meno dei dazi.

La legge n. 141, di iniziativa parlamentare, dettante disposizioni in materia di agricoltura sociale, anche a seguito delle modifiche approvate nei vari passaggi nel corso dell'esame, non dovrebbe comportare ripercussioni di carattere finanziario, come