ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XLVIII**
N. **11**

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

RELAZIONE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI RELATIVAMENTE ALLE LEGGI PUBBLICATE NEL QUADRIMESTRE SETTEMBRE-DICEMBRE 2015

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

Trasmessa alla Presidenza il 2 febbraio 2016

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

INDICE

DELIBERAZIONE 1

1. CONSIDERAZIONI GENERALI 3

1.1. La legislazione del quadrimestre 3

1.2. La legislazione onerosa del 2015 5

1.3. Considerazioni metodologiche di sintesi 11

1.4. Giurisprudenza costituzionale 17

2. LE SINGOLE LEGGI 22

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 22

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 26

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 27

Legge 23 dicembre 2014, n. 208, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016) 29

3. LEGGI DI MINORE RILEVANZA FINANZIARIA 48

4. DECRETI LEGISLATIVI 54

I. TAVOLE E FIGURE 71

II. SCHEDE ANALITICHE – ONERI E COPERTURA 85

APPENDICE 109

PAGINA BIANCA

MODULARIO
C C - 2

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

Marco Pieroni

IL PRESIDENTE

Depositato in segreteria in data - 2 FEB. 2016

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

IL DIRIGENTE
DOTT. SSA Maria Laura Iorio

IL DIRIGENTE

Maria Laura Iorio



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, sia 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.

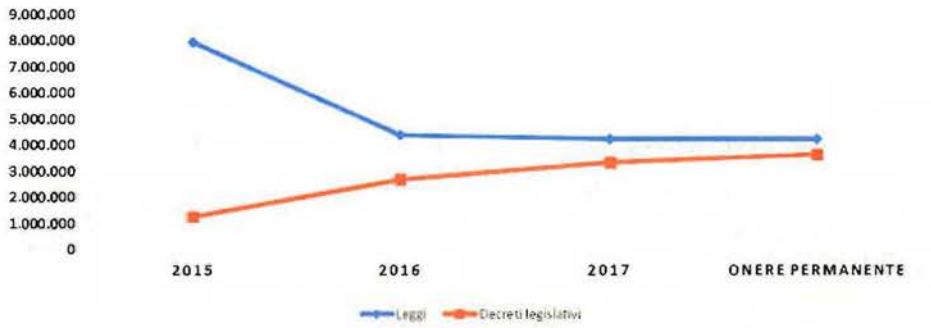
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO CORTE DEI CONTI

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.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO CORTE DEI CONTI

Un altro fenomeno da considerare, sempre in riferimento alle leggi ordinarie, è 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 ed. "*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

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO CORTE DEI CONTI

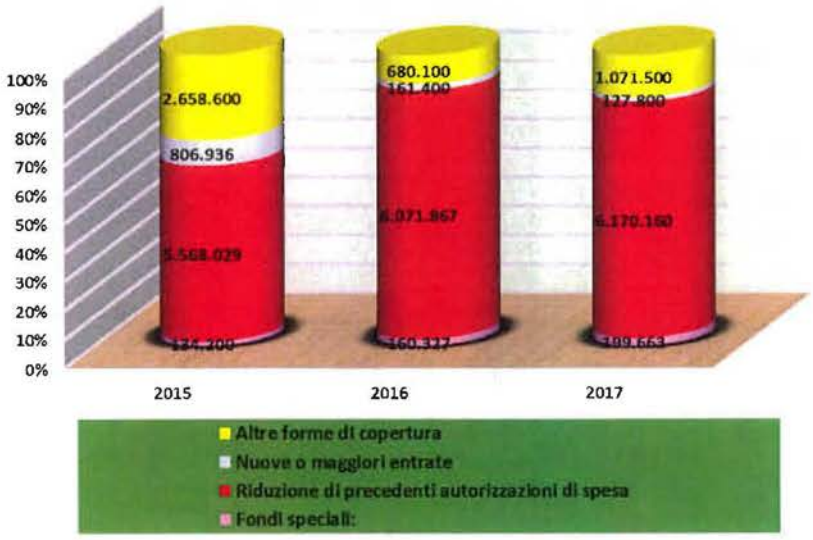
però di una tendenziale convergenza. Si tratta di una situazione che può essere considerata in linea con l'evoluzione di fatto dell'equilibrio dei poteri.

TOTALE COPERTURE 2015 - 2017

(leggi ordinarie e decreti legislativi)

Figura 2

(in migliaia)



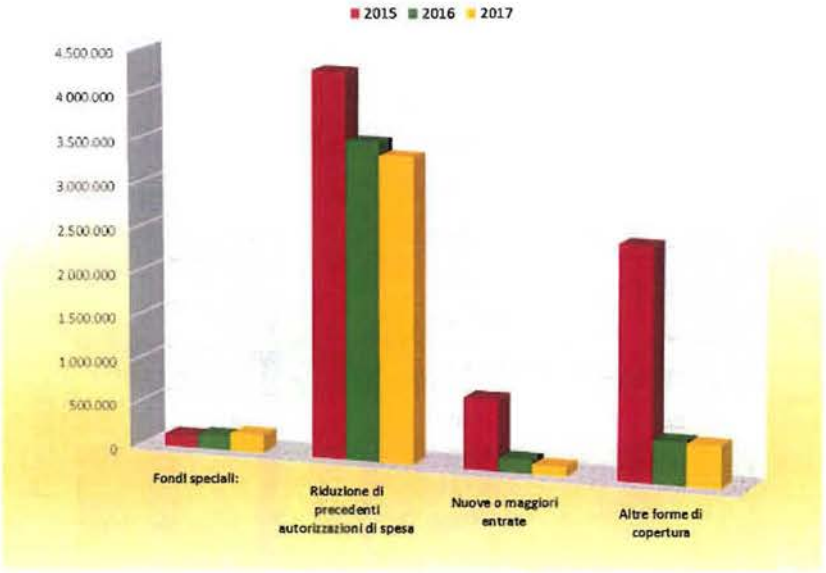
Per l'aspetto riferito alle **coperture finanziarie** del complesso di oneri creato da tutta la normativa primaria (leggi ordinarie e decreti legislativi), cui si è dato luogo nel 2015, se si sommano le coperture per il triennio (esclusi gli oneri permanenti) approvate in tale anno, appare pesantemente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

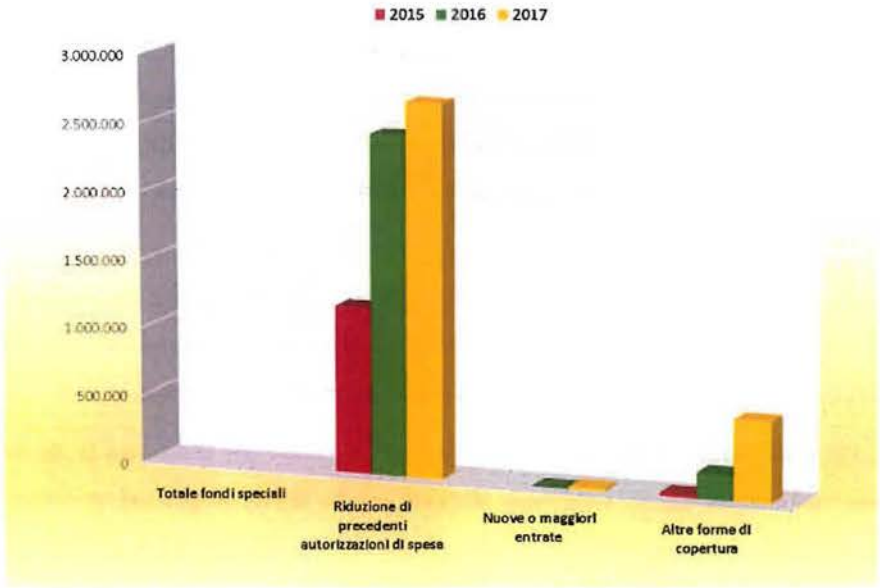


In riferimento alle sole leggi ordinarie (ivi comprese quelle di conversione di decreti legge) (fig. 3), le richiamate coperture diverse da quelle elencate tassativamente dalla legge di contabilità assumono un ruolo ancor più accentuato nel complesso del 2015 rispetto al totale della normativa primaria, 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).

CORTE DEI CONTI SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

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'altro lato 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 quadrimestrali, 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, rinviano 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



nell'attuale fase della vita istituzionale - un più diffuso utilizzo di uno strumento normativo strutturalmente diverso quale il decreto legislativo e che comunque va assumendo 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 princìpi 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 diehiarazione 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, e 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. 33/2013, 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.dlgs. 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 princìpi 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 contemperato. 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, seeondo 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 i 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 neeessario 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 rimanendo 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 similari 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 le 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 precedente 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.

Assolutamente 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 "maxiemendamenti" nei vari passaggi parlamentari con contestuale apposizione della questione di fiducia, consta di un solo articolo con 999 commi, il che ne rende particolarmente disagevole 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.



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 eccczionali, 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 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 quadrimestrale 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 princìpi, 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 quadrimestrali 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 princìpi 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 princìpi 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 **108-9**, 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 stanziano risorse per la relativa copertura a fronte di oneri formalmente solo "valutati", ma senza una clansola 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 stanziate, 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 eome 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 speso 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 rinegoziazione 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 cd. "rinforzata" n. 243) è previsto il riafflusso in bilancio delle contabilità speciali, come richiedono peraltro princìpi 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



attestato dalla Relazione tecnica aggiornata, anche in quanto la costituzione di un apposito osservatorio sull'agricoltura sociale (art. 7) è prevista senza oneri aggiuntivi.

La legge n. **161**, di ratifica del Trattato di estradizione con la Cina, non comporta problemi di ordine contabile pur riferendosi, la copertura, al fondo speciale del 2014, in quanto la relativa quota risulta "slittata". E' prevista anche una clausola di salvaguardia, consistente nel rinvio a programmi del Ministero competente la cui natura, pur non precisata dal dettato normativo, afferisce a risorse correnti e rimodulabili, come chiarito nel corso dell'*iter* parlamentare di approvazione.

Del pari, non presenta profili finanziari di rilievo la legge n. **162** (in tema di adesione alla Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia), la quale non comporta funzioni aggiuntive ed è, comunque, assistita da clausola di neutralità.

Quanto alla legge n. **164**, riguardante la ratifica dell'Accordo di collaborazione in materia radiotelevisiva con il Governo della Repubblica di San Marino, si registra un anticipo del contributo a carico dello Stato italiano mediante attingimento, per il 2014, al fondo per il finanziamento di esigenze indifferibili nonché ad una quota del fondo speciale "slittata"; a decorrere dal 2015, si provvede con copertura sul fondo speciale, intendendosi inciso quello del triennio 2015-2017, ancorché il riferimento sia a quello del triennio precedente, come d'uso.

La legge n. **165**, di ratifica dell'Accordo di cooperazione scientifica con il Cile, comporta oneri permanenti che in parte sono considerati stime ed in parte importi massimi, con copertura sul fondo speciale e con una clausola di salvaguardia consistente nel riferimento alla spesa rimodulabile del Ministero interessato, nonché nella riduzione dei limiti di spesa delle missioni, per un'entità pari allo scostamento, senza che ciò comprometta gli impegni assunti, secondo quanto dichiarato dal Governo. Trova pertanto ulteriore conferma la constatazione che numerosi stanziamenti, in special modo dei Ministeri interessati alle missioni e ai rapporti con l'estero, comprendono la possibilità che con essi si faccia fronte ad oneri suppletivi, senza rispettare il criterio della legislazione vigente.



Non presenta profili di rilievo la legge n. **166**, di ratifica dell'Accordo con il Cile in merito all'esercizio di attività lavorative dei familiari a carico del personale diplomatico e consolare.

La legge n. **167**, di delega al Governo per la riforma del codice della nautica da diporto, prevede una serie di criteri e princìpi direttivi di natura ordinamentale, nel presupposto, esplicitato dal comma 7 dell'art. 1, che, ferma rimanendo la neutralità finanziaria dei decreti legislativi, ove essi dovessero risultare onerosi, dovrebbero essere (previamente o contestualmente) approvate le relative norme legislative di copertura. Peraltro, la lettera r) del comma 1, prevede l'equiparazione alle strutture ricettive all'aria aperta di quelle organizzate per la sosta e il pernottamento dei turisti all'interno delle imbarcazioni ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato, il che, come confermato dal Governo nel corso del dibattito in Parlamento, comporta l'applicazione di un'aliquota IVA minore.

Al riguardo, come già accennato anche nelle Considerazioni generali, e pur trattandosi, comunque, di importi di esiguo rilievo, va rilevato in linea di principio che la soluzione prospettata dal Governo ed accolta nel parere della Commissione bilancio della Camera dei Deputati - nel senso che si provvederà alla definizione dei conseguenti aspetti finanziari nella sede dei successivi decreti legislativi, a loro volta condizionati nell'entrata in vigore a quella, previa o contestuale, di altre norme primarie di copertura, ove non contestuali - presenta aspetti problematici, perché, da un lato, si crea l'obbligo a reperire coperture (salva la rinunzia ad esercitare la delega sul punto), ma, dall'altro, appare del tutto aleatorio, sino al limite della inutilità, predefinire un qualsivoglia perimetro dell'onere, sicché la soluzione di rinviare il tutto alla sede successiva appare ragionevole nella misura in cui si pone come necessitata.

La legge n. **169**, riguardante la ratifica dell'Accordo di associazione tra l'Unione Europea e l'Ucraina, prevede una copertura sul fondo speciale essenzialmente per le spese di missione. Circa gli effetti finanziari più ampi dell'Accordo, è rimasta imprecisata la natura delle minori spese che ne deriverebbero a compensazione delle minori entrate per il venir meno dei dazi, anche se, come ha sottolineato il Governo durante l'*iter* parlamentare, dovrebbero incrementarsi le esportazioni.



Non ha riflessi finanziari la legge n. **173**, in materia di diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affido familiare.

La legge n. **175** (anch'essa di iniziativa parlamentare) prevede, per il funzionamento della Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici, un'assegnazione di personale (comma 1), che deve svolgere i propri lavori entro i termini indicati, affinché i partiti possano accedere ai benefici previsti (comma 3).

La legge modifica altresì la legislazione vigente in materia di possibilità di usufruire delle agevolazioni per i partiti politici, prevedendo anche il caso delle articolazioni e sezioni territoriali dei partiti medesimi dotate di autonomia legale e finanziaria, nonché la soppressione, con efficacia retroattiva, dell'obbligo per i partiti di essere iscritti al registro nazionale al fine della fruizione dei benefici in questione (comma 4). La Relazione tecnica (presentata peraltro in seconda lettura) fa presente che si tratta di normativa ordinamentale, da cui non derivano pertanto oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

Pur trattandosi di oneri presumibilmente di esigua entità, dall'esame parlamentare si evince che il riferimento all'autorizzazione di spesa prevista già a legislazione vigente evidentemente funge da limite, il che eliminerebbe problemi di natura finanziaria per la legge in esame. Non può ignorarsi però che la legge amplia la platea dei beneficiari, con effetto retroattivo, all'ammissione al trattamento straordinario di integrazione salariale e ai contratti di solidarietà.

La legge n. **182**, di conversione del decreto legge n. 146, include l'apertura al pubblico di musei e luoghi di cultura tra i servizi pubblici essenziali e prevede che tra i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione siano incluse la fruizione e la valorizzazione del patrimonio culturale. Il testo è dotato di clausola di invarianza di oneri in relazione ai servizi pubblici essenziali, come attestato anche dalle Relazioni tecniche, l'ultima delle quali, riferita alla seconda lettura da parte del Senato della Repubblica, fa presente - in ordine ai problemi finanziari posti eventualmente dalla riportata interpretazione



costituzionale – che si provvederà nella sede dei successivi provvedimenti legislativi che daranno attuazione alla normativa: al riguardo, si rileva che si tratta effettivamente di stime difficilmente effettuabili in via preventiva a prescindere dalle modalità con cui si darà attuazione al dettato normativo, modalità che non necessariamente dovranno consistere, comunque, in future leggi.

La legge n. **188** detta la ratifica dell'Accordo sul trasferimento e la messa in comune dei contributi al Fondo di risoluzione unico e prevede, stante l'impossibilità di stimare sia l'*an* che il *quantum* di oneri, il rinvio (art. 3) a futuri provvedimenti legislativi. Come è stato notato durante il dibattito parlamentare, è da osservarsi che eventuali oneri avranno carattere obbligatorio, a prescindere dalla relativa copertura: il Governo ha sottolineato sul punto che eventuali obblighi derivano non dall'Accordo di cui alla ratifica in esame, bensì dall'attuazione del Regolamento europeo in materia. La soluzione di rinviare ad un futuro provvedimento legislativo, ancorché insufficiente, appare pertanto ragionevolmente inevitabile.

Per quanto riguarda la legge n. **194** (di iniziativa parlamentare), in materia di tutela e valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo ed alimentare, va sottolineato che vengono messe a disposizioni risorse finanziarie, con copertura sull'apposito fondo speciale, per lo svolgimento di numerose attività, che vanno dal funzionamento dell'Anagrafe della biodiversità a quello del Portale nazionale della biodiversità di interesse agricolo ed alimentare. Sotto questo aspetto il provvedimento, sottoposto a numerose modifiche nel corso dell'*iter* parlamentare volte a calibrarne correttamente gli effetti finanziari, non presenta problematicità.

Quanto invece ad una serie di compiti da svolgere, da parte di vari uffici pubblici, utilizzando risorse in essere, come prevedono sia i singoli articoli che la clausola complessiva di neutralità, sarebbe stata utile una maggiore documentazione a sostegno della asserita idoneità delle risorse in essere a svolgere i previsti compiti aggiuntivi. Si tratta di tema più volte affrontato dalla Corte, in quanto la previsione di clausole di neutralità dovrebbe essere coerente con la creazione delle condizioni più idonee perché la normativa di specie dispieghi totalmente i propri effetti, di merito e di carattere finanziario.



Non presenta problematicità particolari la legge n. **197** (riguardante la ratifica dell'Accordo con gli USA per la cooperazione nell'esplorazione ed utilizzazione dello spazio extra-atmosferico per scopi pacifici), dotata di clausola d'invarianza, anche se, pur trattandosi di oneri di scarsa portata, il rinvio alla legislazione vigente per quanto concerne il bilancio dell'ASI per far fronte alle incombenze che nascono dall'Accordo, dà luogo a due ordini di considerazioni. Da un lato, si ripropone, ancora una volta, il tema della scarsa chiarezza con cui talvolta vengono costruiti i bilanci a legislazione vigente delle pubbliche amministrazioni. Dall'altro, tenuto conto di quanto il Governo ha dichiarato in Parlamento ("gli obblighi delle Parti sono soggetti alla disponibilità dei fondi appropriati e alle procedure di finanziamento rispettiva di ciascuna Parte"), non si può escludere *a priori* l'inversione del fisiologico rapporto tra bilancio e legislazione nuova, nel senso che le determinazioni del primo debbono adeguarsi al dettato della seconda, priva di autonoma copertura.

Non presentano problematicità inoltre, per i profili finanziari, né la legge n. **199**, riguardante, la ratifica della Convenzione sui diritti del fanciullo, né la legge n. **200** (di ratifica di un Accordo con il Cile riguardante la cooperazione nel settore della difesa), la quale, a fronte di oneri di modestissima entità, presenta la copertura sul fondo speciale e una clausola di salvaguardia consistente nella rimodulazione di un programma del Ministero interessato, con lo stesso meccanismo già segnalato con riferimento alla legge n. 165. Per altre parti dell'Accordo è prevista invece una clausola di neutralità.

In riferimento alla legge n. **205**, di ratifica dell'Accordo con l'OMS per il relativo ufficio europeo, non si riscontrano problemi, avendo il Governo garantito che i corrispondenti oneri sono a carico dell'OMS stesso e che la previsione dell'onere come permanente è prudenziale, a fronte di una durata quinquennale dell'Accordo.



4. Decreti legislativi

I decreti legislativi nn. **136** e **139,** in materia di bilanci d'esereizio e bilanci consolidati, come attestato dalle Relazioni tecniche allegate, comportano modifiche procedurali ed ordinamentali; in entrambi i casi è anche prevista una clausola d'invarianza.

Il decreto legislativo n. **137,** concernente l'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca, non comporta oneri significativi, secondo quanto riferito dalla Relazione tecnica, in quanto la responsabilità dello Stato italiano per danni causati dall'esecuzione di una decisione di confisca richiesta dalla competente autorità di un altro Stato membro è circoscritta al solo caso in cui il danno è dovuto esclusivamente alla condotta dello Stato italiano in qualità di Stato dell'esecuzione.

Il decreto legislativo n. **142,** in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, ha una struttura, dal punto di vista contabile, composita e consistente, in parte, anche nella rimodulazione di norme già in vigore. Una generale clausola d'invarianza (art. 29) include il riferimento ai limiti degli stanziamenti di bilancio allo scopo previsti a legislazione vigente. Oltre a norme che quantificano gli oneri e rinviano per la copertura agli ordinari stanziamenti di bilancio già in essere, la struttura generale del provvedimento è riferita ad una generica evoluzione delle risorse disponibili. Come già rilevato per tipologie normative simili, il risultato in termini finanziari dell'operare della normativa nel tempo dipende da variabili "esogene" non preventivabili; pertanto, una clausola di salvaguardia non può che risolversi nel rinvio ad un imprecisato intervento futuro che renda compatibile la gestione finanziaria del settore con gli equilibri di finanza pubblica. Nell'osservare che nella materia un ruolo primario è rivestito dalla normativa eurounitaria, può soggiungersi che appare comunque obbligato il riferimento all'evoluzione delle risorse future, anche se ciò si può risolvere nella copertura con il ricorso a futuri mezzi di bilancio, caratteristica non



infrequente nei provvedimenti di carattere strutturale. Si richiamano al riguardo le Considerazioni generali sull'argomento.

Il decreto legislativo n. **145**, riguardante la materia sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi, prevede per i vari interventi l'invarianza di oneri, in quanto il costo è a carico degli operatori, in misura percentuale del valore delle opere da realizzare, come è previsto in particolare per il nuovo Comitato per la sicurezza delle operazioni a mare (art. 8). Poiché tali contributi sono deducibili, in ordine alla possibile riduzione di gettito il Governo ha genericamente chiarito, al riguardo, con l'assenso del Parlamento, che "in sede di valutazione degli effetti finanziari derivanti da disposizioni normative, per prassi non vengono stimati gli effetti indiretti derivanti dalle stesse disposizioni che incidono sulla redditività di singoli operatori economici": sarebbero state opportune sul punto delle precisazioni, in quanto soprattutto per provvedimenti settoriali, si è tentato con costanza – invece - di valutare i numerosi effetti sulla finanza pubblica delle varie normative, anche quando riferiti a comparti ben individuati, attraverso le risultanze derivanti dai modelli di simulazione in essere.

Va segnalato, al riguardo che la legge di bilancio per il 2016 (n. 209 del 28 dicembre 2015) prevede, al comma 4 all'art. 3, la possibilità per il Ministero dello sviluppo economico di effettuare variazioni compensative tra missioni e programmi in attuazione del decreto in questione, anche in riferimento ai residui, nonché la possibilità di modificare la denominazione dei centri di responsabilità amministrativa.

Molto complesso e articolato appare il decreto legislativo n. **147**, attuativo della menzionata legge delega n. 23 del 2014, il cui art. 12 detta disposizioni per la riduzione delle incertezze nella determinazione del reddito e della produzione netta, nonché per favorire l'internazionalizzazione dei soggetti economici operanti in Italia, in applicazione delle raccomandazioni degli organismi internazionali e dell'Unione europea.

Dal punto di vista finanziario, alcune disposizioni si pongono come onerose e la norma finale di copertura (art. 17) quantifica in 99 milioni circa l'onere per il 2016,



destinato a diminuire a 28 milioni nel 2017 e ad espandersi a 41 milioni circa in via permanente a decorrere dal 2018, come effetto di una serie di interventi. La copertura è posta sull'apposito fondo di cui alla legge delega citata, fondo che in realtà costituisce un meccanismo di alimentazione delle coperture di decreti legislativi onerosi a seguito dell'affluire di risorse da altri decreti legislativi, sempre attuativi della medesima legge delega.

Va osservato che la risultante in termini finanziari dell'intero provvedimento deriva da una serie di valutazioni le quali, benché ispirate a prudenza e realismo, si sono tradotte in un onere che, a seguito della richiesta contenuta nel parere parlamentare sullo schema di decreto, non poteva che porsi come espressione di una valutazione: la proposta iniziale del Governo utilizzava invece la figura del tetto di spesa. La definitiva configurazione contabile del provvedimento appare ragionevole, essendosi riconosciuto, nel parere della Commissione bilancio della Camera dei Deputati, che gli oneri non risultano "delimitabili nell'ambito di un limite massimo di spesa" e quindi "dovrebbero essere espressi in termini meramente previsionali". Tali considerazioni avrebbero dovuto ad ipotizzare l'apposizione di una clausola di salvaguardia, in quanto un tale esito è previsto dalla legge di contabilità nel caso di oneri solo valutati; oltretutto, essendo l'effetto finanziario del provvedimento di natura permanente, tale esito sarà il risultato dell'operare di un numero molto elevato di variabili afferenti sostanzialmente ai numerosi elementi costitutivi della determinazione del reddito d'impresa.

Ne consegue che la valutazione iniziale dell'onere netto, quand'anche realistica e prudenziale, non potrà che essere soggetta, nel corso del tempo, ad una oscillazione quantitativa di dimensioni anche non limitate. Ciò in quanto si tratta della regolamentazione degli effetti fiscali di fattispecie di estremo rilievo, quali: gli accordi preventivi per le imprese con attività internazionale (art. 1); i dividendi provenienti da soggetti residenti in Stato o territori a regime fiscale agevolato (art. 3); gli interessi passivi (art. 4); le disposizioni in materia di costi *black list* e di valore normale (art. 5); il consolidato nazionale (art. 6); la disciplina delle controllate e delle collegate estere (art. 8); le spese di rappresentanza (art. 9); la sospensione della riscossione della



tassazione in caso di trasferimento all'estero (art. 11); le perdite su crediti (art. 13); l'esenzione degli utili e delle perdite delle stabili organizzazioni di imprese residenti (art. 14) nonché il credito d'imposta per i redditi prodotti all'estero (art. 15). Una prudente interpretazione dell'obbligo di copertura, quindi, avrebbe forse richiesto una clausola di salvaguardia che avesse indicato, sia pure – si ripete - a larghe linee le modalità con cui riallineare l'eventuale squilibrio tra risorse disponibili ed oneri destinati a prodursi per singolo esercizio.

Sono entrati poi in vigore ulteriori decreti legislativi attuativi della legge delega in materia di lavoro n. 183 del 2014 (cd. *jobs act*), di cui merita di essere considerato, per i profili qui di competenza, anzitutto quello dedicato al riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro (n. **148**).

Si tratta di una normativa particolarmente complessa, che il provvedimento riordina in quattro titoli, essenzialmente, dedicati, il primo, ai trattamenti di integrazione salariale, il secondo alla disciplina dei fondi di solidarietà, il terzo ai contratti di solidarietà espansiva ed il quarto (a parte le disposizioni finanziarie di copertura di cui all'art. 43) ai trattamenti straordinari di integrazione salariale a seguito di accordi già stipulati (art. 42) e al sostegno al reddito dei lavoratori (art. 44, comma 7).

La struttura contabile del provvedimento prevede che il titolo I fornisca, mediante la riduzione delle spese da esso comportata, le risorse per l'incremento del fondo istituito dalla legge di stabilità per il 2015 per la copertura degli effetti della legge delega in questione. Tale fondo viene poi utilizzato – sempre dal decreto in esame (art. 43) - per finanziare una serie di interventi: la prosecuzione di quelli previsti da alcuni decreti legislativi attuativi della medesima legge n. 183 e già entrati in vigore nel corso dell'esercizio 2015 (si tratta in particolare dei decreti legislativi nn. 22 ed 80, rispettivamente, in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di conciliazione delle esigenze di cura, vita e lavoro, già esaminati nelle precedenti Relazioni quadrimestrali) e il ricorso al fondo sociale per occupazione e formazione in riferimento agli oneri di cui all'art. 42, già citato.



Il menzionato titolo II (fondi di solidarietà) dovrebbe trovare copertura a carico degli iscritti (datori di lavoro e lavoratori), mentre il titolo III, relativo ai fondi di solidarietà espansiva, riproduce, con variazioni, una normativa del 1984, contestualmente abrogata. Infine, il menzionato titolo IV, relativamente all'articolo 42, è finanziato sul citato fondo istituito nella legge di stabilità per il 2015, così come rifinanziato a seguito del titolo I.

Quanto ai risparmi di spesa implicati da quest'ultimo e dalla riformulazione della normativa in tema di trattamenti di integrazione salariale, la Relazione tecnica propone un riepilogo dal quale si evince che l'effetto riduttivo netto è da ricondurre essenzialmente alla revisione dell'istituto della Cassa integrazione guadagni nelle sue varie articolazioni, come indicato nel dettaglio dalla citata documentazione governativa.

Permane il problema di accertare se la risistemazione della normativa e la struttura che essa presenta (in ordine al rapporto tra automaticità dell'applicazione delle disposizioni e verificarsi delle fattispecie normate) siano in grado, nel corso del tempo, di produrre gli effetti finanziari riduttivi netti della spesa che sono stati fissati per fungere da copertura – come già riportato – per la rivalutazione delle risorse di cui al citato fondo della legge di stabilità per il 2015, a sua volta inteso a finanziare la serie di interventi di cui all' art. 43 del decreto in esame.

Si tratta intanto di un ulteriore caso di normativa la cui concreta applicazione ed i cui conseguenti effetti finanziari complessivi dipenderanno, nel loro evolversi anche per i profili di cassa, da una serie di variabili di difficile - se non impossibile - prevedibilità *ex ante*. Sarebbe stato forse opportuno un approfondimento sulla effettiva flessibilità degli interventi in questione, sì da rendere ancor più certo il reperimento delle risorse così come determinato dalla norma, nonché prevedere una clausola di salvaguardia, con cui poter far fronte all'eventuale mancato o parziale ottenimento delle risorse quantificate, riassegnate in conto spesa.

Quanto ad ulteriori aspetti finanziari del provvedimento, si osserva che alcuni oneri sono costruiti in termini di mera valutazione (art. 43, commi 2, 3 e 4), ed altri in

termini di autorizzazione di spesa (artt. 42 e 43, commi 5 e 6, e 44, comma 7). I primi sono relativi ad importanti comparti, quali la prosecuzione degli interventi in materia di estensione delle misure di conciliazione tra vita e lavoro, di soppressione della norma che stabiliva che la Naspi (Nuova prestazione di assistenza sociale per l'impiego), per gli eventi di disoccupazione che si fossero verificati a partire dal 2017, sarebbe stata corrisposta per un massimo di 78 settimane e, infine, in materia di agevolazioni, sempre relative alla Naspi, per il settore del turismo: si soggiunge che all'interno di tale fattispecie (oneri solo valutati), il primo degli interventi (conciliazione vita-lavoro) non è assistito da clausola di salvaguardia, mentre per i rimanenti due, già citati, si registra la previsione di un'attività di monitoraggio dei costi e della possibilità di rideterminazione dei benefici riconosciuti, proprio per far fronte ad eventuali, maggiori oneri rispetto a quelli coperti.

Si deve pertanto nuovamente evidenziare l'esigenza generale di un'attenta analisi dei limiti effettivi di flessibilità che presentano le linee di spesa in questione, da cui dipende la tenuta complessiva del quadro finanziario delineato nonché, all'interno di quest'ultimo, l'attivabilità stessa delle descritte clausole di salvaguardia.

Analoga considerazione va svolta per la seconda configurazione contabile dell'intervento, quella delle autorizzazioni di spesa, ugualmente già citate, la cui sostenibilità - sul piano del rapporto tra quantificazioni *ex ante* ed effettive necessità nel tempo – parimenti dipende, oltre che dall'effettiva flessibilità del rapporto tra singola disposizione e fattispecie normata, da una serie di variabili esterne difficilmente quantificabili *ex ante*.

Sul piano della mera tecnica contabile si può osservare inoltre come le due figure di una clausola di salvaguardia consistente nella rideterminabilità del beneficio, da un lato, e della fissazione del limite di spesa, dall'altro, vengano sostanzialmente a coincidere in presenza di fenomeni sottostanti caratterizzati da una costante fluidità, in quanto in entrambi i casi l'esito, esplicito nel primo ed indiretto nel secondo, finisce con il consistere nella riduzione delle prestazioni, ove nel "tiraggio" delle disposizioni onerose si raggiunga l'ammontare di risorse messe a disposizione dalla norma.



Da questo punto di vista andrebbe approfondito il suggerimento formulato nel parere della Commissione bilancio della Camera dei Deputati per l'individuazione di clausole di salvaguardia - quando possano essere interessati gli obiettivi di finanza pubblica - che facciano riferimento non (solo) in via temporanea a disposizioni amministrative (di riduzione del beneficio), bensì (anche) all'intervento legislativo. Proprio la natura di interventi normativi come quello di cui trattasi, di carattere ordinamentale, ma con effetti finanziari permanenti, potrebbe indurre a ritenere preferibile in particolare l'utilizzo della sessione di bilancio – e quindi della futura legge unificata di bilancio – ai fini della periodica rideterminazione delle politiche di settore nei loro aspetti soprattutto finanziari, considerati non solo nell'ottica dell'ammontare di risorse a disposizione, ma anche con riguardo sia ai riflessi derivanti dalla continuità o meno dei benefici previsti e dalle conseguenti ricadute in ordine al raggiungimento degli obiettivi della normativa, sia, soprattutto, a quelli sull'economia in generale e sugli equilibri di finanza pubblica in particolare.

Va comunque tenuto presente che la mancata indicazione nelle clausole di salvaguardia del riferimento a successive leggi ovvero agli strumenti della sessione di bilancio non preclude la possibilità di avvalersi di tali possibilità, ove si valuti che ne ricorrano le condizioni.

Si tratta di una problematica che potrebbe rientrare tra le questioni che la futura, nuova legge ordinaria di contabilità affronterà nell'ambito di una rivisitazione della materia afferente alle clausole di salvaguardia. E' un tema che è stato affrontato non solo nell'apposita, citata audizione della Corte in Parlamento del 30 giugno u.s., ma anche dalle stesse conclusioni, al termine dell'apposita indagine conoscitiva, formulate dalla Commissione bilancio della Camera dei Deputati e già dianzi riportate.

Appare opportuno ricordare, infine, in argomento, che i commi 305 e ss. della legge di stabilità per il 2016 dettano disposizioni, anche di rifinanziamento, nella materia di cui al decreto legislativo n. 148, qui esaminato.

Quanto al decreto legislativo n. **149**, volto ad unificare nel nuovo ispettorato nazionale del lavoro una serie di funzioni svolte da varie amministrazioni ed enti, la



documentazione fornita dal Governo consente di ricostruire il procedimento per la soppressione delle strutture amministrative le cui funzioni vengono trasferite all'ispettorato e la composizione di quest'ultimo, in presenza del vincolo d'invarianza di oneri. Al riguardo, si osserva che, in presenza di complesse riorganizzazioni di valenza strutturale ed implicanti profili delicati (come quello relativo al personale e alle relative ipotesi trasferimento, anche tra comparti diversi), dovrebbe essere preservata la tenuta dell'evoluzione nel tempo dei relativi profili contabili, in quanto trattasi di oneri che presentano margini di flessibilità estremamente ridotti e il vincolo d'invarianza finisce pertanto - inevitabilmente - per riguardare solo la fase d'avvio dell'implementazione della normativa.

Così è a dirsi relativamente al peso dell'eventuale modifica di comparto, nonché con riguardo all'art. 5 (in materia di rideterminazione in modo uniforme del trattamento di missione), per cui, nonostante l'esplicito vincolo di non onerosità, occorrerebbe una valutazione, ai fini della comprensione dell'effettiva evoluzione sul piano finanziario, tenendo conto anche dell'esplicita deroga "alle discipline normative e contrattuali vigenti". Va peraltro ricordato che il costituendo ispettorato è dotato di autonomia organizzativa e contabile (art. 1, comma 3). Sotto il profilo della tecnica contabile, pertanto, come già segnalato nel recente passato in tema di assunzioni nel pubblico impiego, va osservato che la gestione e la tenuta dei quadri finanziari microsettoriali rientrano nella più ampia gestione del pubblico impiego quale parte della politica economica complessiva del paese.

Problemi in parte analoghi presenta il decreto legislativo n. **150**, sempre attuativo della menzionata legge n. 183, per la materia attinente al riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive.

Il provvedimento – dotato di Relazione tecnica ed in ordine al quale è stata prodotta documentazione aggiuntiva da parte del Governo - consta di quattro Capi, di cui il primo dedicato alla rete di servizi per le politiche del lavoro, il secondo ai princìpi generali e comuni in materia di politiche attive del lavoro ed il terzo al riordino degli incentivi all'occupazione (il quarto contiene le disposizioni urgenti e finali).



Il Capo I concerne essenzialmente l'istituzione dell'ANPAL (Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro), destinata ad assorbire competenze di uffici del Ministero del lavoro e dell'ISFOL, relativamente ai quali sono previste soppressioni e trasferimenti di dotazioni e di personale, nonché una riduzione delle assunzioni, a copertura degli oneri derivanti dalla istituzione dell'Agenzia. Si tratta di uno schema d'intervento che ha già trovato attuazione e la cui sostenibilità contabile appare condizionata al doppio vincolo, per un verso, della simultaneità tra soppressione e trasferimento di risorse (da un lato) e inizio dell'attività dell'Agenzia (dall'altro) e, per altro verso, della sufficienza, ai fini del parallelismo tra oneri e copertura, dell'organico di fatto delle strutture da trasferire. Non costituirebbe, pertanto, una garanzia affidabile il far riferimento ad un organico di diritto esuberante rispetto al relativo grado effettivo di copertura.

Il Capo II ricomprende una serie di articoli che si esaminano qui di seguito. Anzitutto, l'art. 18 prevede la costituzione in ambito regionale di centri per l'impiego ai fini dello svolgimento di una serie di attività in tema di politiche attive del lavoro. In ordine alla copertura dei relativi oneri il Governo ha affermato, nel corso dell'esame in Parlamento, che l'organizzazione di tali servizi "potrà essere effettivamente assicurata in condizione di neutralità finanziaria, anche alla luce del recente accordo quadro sulle politiche attive tra Governo, regioni e province autonome sancito in data 30 luglio 2015". Ciò potrebbe rappresentare un rinvio ad atti di natura secondaria dalla valenza e cogenza di livello inferiore rispetto a quella del decreto legislativo, con la possibilità – come già segnalato più volte – di un'applicazione parziale della normativa primaria, ovvero del crearsi di condizioni per un incremento della spesa corrente già in sede previsionale.

Gli articoli 23 e 24 prevedono un "assegno individuale di ricollocazione" e potrebbero dar luogo ad automatismi per il profilo che attiene al verificarsi delle ipotesi previste e alla conseguente corresponsione dei benefici. Il che – in presenza di una quadro di coperture che non individua importi (art. 24) – rischia di rendere insufficientemente dimostrata l'impostazione del Governo, secondo cui si tratta di prestazioni che "possono essere ricondotte entro limiti massimi di spesa". Sempre con



riguardo al Capo II non risulta, infine, quali siano le possibili conseguenze derivanti dall'art. 28, che qualifica gli interventi previsti dal decreto legislativo quali livelli essenziali delle prestazioni.

Il Capo III, in tema di incentivi per il contratto di apprendistato, ripropone una clausola di salvaguardia consistente nella riduzione dell'incentivo stesso. Al riguardo, si richiamano le considerazioni già svolte in analoghe occasioni, soprattutto riguardo alla normativa concernente l'attuazione della legge n. 183 del 2014 (cd. "*jobs act*").

Non presenta particolari problemi, per i profili qui in esame, il decreto legislativo n. **151**, riguardante la semplificazione e la razionalizzazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini ed imprese in materia di rapporto di lavoro e di pari opportunità. Si tratta infatti di un testo – articolato in 43 articoli distinti in tre titoli e numerosi capi – di valenza essenzialmente procedurale, ovvero tale da comportare oneri di lieve entità, i cui effetti risultano sistemati nell'ordinamento in vigore. Sono peraltro previsti incrementi di entrata in riferimento alla materia delle sanzioni e clausole d'invarianza per numerosi compiti di carattere amministrativo. Relativamente in particolare all'art.1 (in materia di linee guida riguardanti il collocamento mirato delle persone con disabilità), la clausola di neutralità appare plausibile nel presupposto che la norma in questione intenda orientare in senso univoco le pratiche correnti e già previste a legislazione vigente, con esclusione cioè, come attesta la Relazione tecnica, dell'introduzione di nuovi e più onerosi compiti in capo alla rete dei servizi e ai soggetti pubblici coinvolti.

Relativamente a cinque decreti (nn. **156-160**) attuativi di ulteriori norme contenute nella legge delega n. 23 del 2014, volta a prevedere un sistema fiscale più equo, trasparente ed orientato alla crescita, può osservarsi quanto segue.

Il decreto legislativo n. **156**, recante la revisione della disciplina degli interpelli (titolo I) e del contenzioso tributario, nonché l'incremento della funzionalità della giurisdizione tributaria (titolo II), oltre che norme transitorie e di copertura (titolo III), è stato esaminato due volte dal Parlamento, le cui osservazioni sul primo testo



non erano state condivise in parte dal Governo, secondo la procedura prevista dalla legge delega (come già richiamato nelle precedenti Relazioni quadrimestrali).

Per la parte della normativa riferita agli interpelli (Titolo I), è stato chiarito che l'eliminazione dell'obbligo in tal senso, come risulta anche dal parere della Commissione bilancio della Camera dei deputati su conforme orientamento del Governo, "non comporta[no] un affievolimento del presidio dell'amministrazione sulle fattispecie oggetto di presentazione delle istanze di interpello": ciò dal momento che, al di fuori dei casi di obbligatorietà, "la *disclosure* del contribuente in dichiarazione consente una immediata identificazione di coloro che si trovano in situazioni meritevoli di particolare monitoraggio", sicché "non si determinerà...una riduzione dei previsti effetti antielusivi" e un indebolimento - quindi - del quadro delle previsioni di entrata.

Va rilevato poi che, per la parte relativa al principio di immediata esecutività delle sentenze di condanna in favore del contribuente, nonché di quelle emesse su ricorso avverso gli atti relativi alle operazioni catastali (Titolo II), le Relazioni tecniche propongono valutazioni dei relativi oneri basate sulle tendenze degli ultimi anni, sicché l'effetto risulta stimato in modo ragionevole. Peraltro, trattandosi di oneri solo valutati, come prevede l'art. 13 di copertura finanziaria, sarebbe stato opportuno – oltre che rispondente ad un dettato della legge di contabilità – prevedere una idonea clausola di salvaguardia per il caso in cui si dovesse determinare un disallineamento tra oneri e compensazioni, trattandosi, oltretutto, di importi non del tutto irrilevanti, pari a 50,6 milioni per il 2016 e a 86,8 milioni per il 2017.

Non presenta profili problematici il decreto legislativo n. **157** (attuativo delle norme della richiamata legge delega relative alla revisione dell'organizzazione delle agenzie fiscali), dotato di Relazione tecnica ed approvato in via definitiva in una versione ridotta rispetto allo schema di decreto originario (in quanto il titolo II iniziale, concernente il reclutamento di personale dirigenziale delle Agenzie fiscali, è stato trasfuso nel decreto-legge n. 78, esaminato nella precedente Relazione quadrimestrale). Il relativo articolo unico stabilisce, anzitutto (commi 1-7), obiettivi di recupero di gettito e di minor spesa conseguenti all'attività volta a promuovere



l'adeguamento spontaneo degli obblighi fiscali, nonché a controlli che abbiano determinato il disconoscimento in via definitiva di richieste di rimborsi o di crediti d'imposta, destinando una quota delle maggiori risorse alla quota incentivante.

Più complesso appare il successivo decreto legislativo n. **158**, attuativo delle norme della richiamata legge delega in materia di revisione del sistema sanzionatorio penale tributario secondo criteri di predeterminazione e di proporzionalità rispetto alla gravità dei comportamenti, nonché di revisione del sistema sanzionatorio amministrativo. Il provvedimento consta essenzialmente di due titoli, di cui il primo dedicato al profilo penale ed il secondo a quello amministrativo (il terzo concerne le disposizioni finanziarie e di coordinamento), e, nella versione poi approvata in via definitiva, risulta modificato anche in seguito a richieste ed osservazioni emerse in sede parlamentare, per i profili qui considerati. Sono state presentate le prescritte Relazioni tecniche in riferimento ad entrambe le versioni del testo.

La complessità del calcolo degli effetti finanziari del provvedimento deriva dal fatto che, come chiarito da ultimo nella seconda Relazione tecnica, l'intento di base è stato quello di ridurre le sanzioni per riservarle alle fattispecie più gravi, prevedendo una pena più elevata. Ne consegue che si verificano, dal punto di vista dell'impatto sui conti pubblici, effetti negativi e positivi, così come un impatto diretto ed indiretto, come risultato dell'interagire simultaneo di un numero estremamente elevato di variabili. Sembra comunque ragionevole, almeno ad una valutazione *ex ante*, l'impostazione della Relazione tecnica, secondo cui "le disposizioni volte ad introdurre un abbassamento della sanzione applicabile, se da un lato producono una minore entrata per lo Stato (ed effetti indiretti conseguenti al minor presidio che se ne viene a determinare), dall'altro generano un immediato effetto di incentivo verso forme di ravvedimento dei contribuenti", con la conclusione di un impatto neutro. In via prudenziale, tuttavia, sono stati valutati oneri di 40 milioni annui a decorrere dal 2017 (sia pure, come chiarito dal Governo, solo in connessione con il titolo II, in tema di sanzioni amministrative, e con inizio dal 2017, attesa l'insufficienza dei fondi per il 2016), con copertura a carico del già richiamato fondo per l'attuazione della legge



delega n. 23 e con una clausola di salvaguardia che fa rinvio alle future sessioni di bilancio, ovvero ad iniziative legislative *ad hoc*.

Si tratta pertanto di un altro caso di legislazione di carattere strutturale ed ordinamentale, i cui effetti finanziari non possono che manifestarsi nel tempo e presentano una variabilità parimenti di difficile stima in via preventiva. La soluzione contabile prospettata appare pertanto ragionevole, anche se si sarebbe potuto rinviare – oltre che solo ad interventi legislativi - anche ad ulteriori decreti legislativi di correzione, come è previsto dalla legge delega richiamata (entro diciotto mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo), in caso di necessità di revisione della normativa: ciò a meno di non prevedere già possibili squilibri finanziari, conseguenti all'applicazione della nuova normativa, di importo particolarmente elevato e dunque tali da mettere in pericolo gli equilibri di finanza pubblica. Si sottolinea peraltro che non risulta più, nel testo approvato, la previsione del potere – come prima clausola di salvaguardia - di rimodulare in via amministrativa gli importi delle sanzioni fino ad un massimo del 20 per cento: ciò in accoglimento del parere della Commissione bilancio della Camera dei Deputati, che non ha ritenuto, una tale clausola di salvaguardia, ancorata "a puntuali parametri, giacché la scelta tra l'adozione di tale decreto e la presentazione di una relazione al Parlamento ai fini dell'adozione di successivi interventi sembra dipendere esclusivamente da una non meglio precisata 'entità dello scostamento'".

Condivisibile appare in questo quadro anche la scelta prudenziale di indicare comunque un onere, dell'importo riportato (anche se i criteri della quantificazione non sono stati resi noti). Non risulta chiarito, infine, il motivo per cui gli oneri sono stati limitati al solo titolo II richiamato.

Il decreto legislativo n. **159** (concernente la materia della semplificazione e della razionalizzazione delle norme in materia di riscossione, sempre in attuazione della citata legge delega n. 123 del 2014), risulta corredato di Relazione tecnica, riferita sia al primo schema di decreto che al secondo, resosi necessario, quest'ultimo, non avendo il Governo recepito alcune osservazioni espresse in pareri parlamentari.



Per quanto concerne le singole norme, il dibattito ha chiarito come la revisione della materia dei termini per la risposta da parte del creditore al debitore (art. 1), con possibili conseguenze sull'espletamento della procedura di riscossione, non comporta riflessi negativi sulle entrate, ma può determinarne di positivi in quanto l'amministrazione può così accelerare l'operatività di propria competenza. E' prevista poi una serie di norme da cui dovrebbero derivare maggiori entrate, mentre all'art. 9, in tema di oneri di funzionamento del servizio nazionale di riscossione, è stata apposta una elausola d'invarianza per escludere maggiori oneri. Sarebbe stato forse opportuno prevedere esplicitamente anche un monitoraggio. Lo stesso si può osservare per l'art. 13, riguardante la razionalizzazione degli interessi per il versamento, la riscossione e i rimborsi di ogni tributo, che prevede una clausola d'invarianza che – secondo la Relazione tecnica – deve fungere da vincolo per il successivo decreto ministeriale di determinazione del tasso.

In linea generale, comunque, si osserva che – come è peraltro proprio di decreti legislativi di carattere strutturale – appare oggettivamente di difficile predeterminazione una ragionevole quantificazione degli effetti finanziari, che non possono che rappresentare il risultato dell'interagire di numerose variabili, che, a loro volta, si modificano nel tempo e che attengono a fattori sia di carattere macro e microeconomico che di natura soggettiva, in quanto tali pertanto dipendenti dalle scelte dei singoli contribuenti. Come già più volte notato per tali fattispecie, qualsiasi valutazione degli effetti finanziari (ovvero qualsivoglia soluzione dei problemi finanziari) dovrebbe pertanto essere corroborata dall'indicazione di una clausola di salvaguardia, che potrebbe anche consistere nella modifica dello stesso decreto legislativo o nel rinvio ad una successiva legge, ricorrendone le condizioni previste dalla legge di contabilità.

Il decreto legislativo n. **160** modifica ed integra la legge di contabilità per prevedere – con l'art. 1 - che la Nota di aggiornamento fornisce indicazioni in materia di spese fiscali e che è compito della legge di stabilità recare norme di modifica delle spese fiscali il cui effetto in termini di risorse aggiuntive è destinato al fondo per la riduzione della pressione fiscale. Lo stesso contenuto del bilancio dello Stato viene



integrato nel senso che lo stato di previsione dell'entrata fornisce un rapporto annuale sulle spese fiscali.

L'art. 2 prevede la presentazione, contestualmente alla Nota di aggiornamento, di un rapporto sugli esiti della lotta all'evasione fiscale e la confluenza delle risorse così reperite nel citato fondo per la riduzione della pressione fiscale. L'art. 3 determina l'entrata in vigore della normativa.

Data la natura procedurale del decreto legislativo, non si prospettano problemi di natura finanziaria. Trattandosi comunque della modifica della legge di contabilità, come evidenziato nelle Considerazioni generali si può osservare come già nel 2014, con il decreto legislativo n. 54 del 2014 e con singoli decreti legge, si sia proceduto in tal senso (per altri profili), il che – al di là del merito delle questioni – dà luogo ad un *modus procedendi* non caratterizzato da quella sistematicità quale sarebbe richiesta per un testo-base dell'ordinamento contabile. Ciò tanto più che a breve sarà predisposta una ulteriore integrazione, per tener conto degli effetti della legge cd. "rinforzata" n. 243 del 2012, a sua volta attuativa del nuovo art. 81 Cost., proprio per ridefinire il contenuto della futura legge di bilancio unificata. Va anche rammentata ancora una volta a tal riguardo l'approssimarsi della scadenza dei termini – più volte prorogati – per l'esercizio delle deleghe in materia di revisione della struttura del bilancio e del potenziamento del bilancio di cassa, recate dalla medesima legge di contabilità in vigore.

Il decreto legislativo n. **172** (in materia di attuazione di direttive comunitarie per quanto riguarda le sostanze prioritarie nel settore della politica delle acque), pur comportando oneri amministrativi per una serie di enti pubblici (regioni, provincie autonome, autorità di bacino ed ISPRA), reca una clausola di neutralità (art. 2), la cui sostenibilità è stata garantita dal Governo nel corso del dibattito parlamentare.

I decreti legislativi nn. **180** e **181**, concernenti la medesima materia (istituzione di un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento), recano entrambi una clausola di neutralità. Essa viene giustificata dalla Relazione tecnica in quanto trattasi di norme ordinamentali e di interventi che



possono gravare sulla Banca d'Italia, dotata di un bilancio autonomo, e sulla Consob, dotata di autofinanziamento. Per il decreto legislativo n.180 viene specificato in particolare – sempre nella Relazione tecnica - che è prevista la possibilità di un riesame del piano di risoluzione individuale per ciascuna banca "quando si ritenga che questo possa avere un qualche impatto fiscale o impedire la mediazione vincolante dell'EBA" (art. 71 del decreto), e che per eventuali "forme di sostegno finanziario" al Fondo di risoluzione nazionale si provvederà con normativa primaria. Il presupposto è dunque che sarà in quest'ultima sede che saranno risolti eventuali problemi di copertura finanziaria. Si fa rinvio al riguardo a quanto osservato in riferimento ai commi 883-4 della legge di stabilità per il 2016.

Non presenta problemi di natura finanziaria il decreto legislativo n. **190**, di attuazione di una direttiva europea per quanto attiene all'adozione da parte dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO) di taluni codici ed emendamenti a protocolli e convenzioni.

Analogamente è a dirsi riguardo al decreto legislativo n. **204**, in tema di violazione del Regolamento per i cosmetici, avendo il Governo confermato che i proventi delle sanzioni non sono stati inseriti nei saldi tendenziali, per cui una relativa modifica, per gli aspetti ordinamentali, non incide sugli equilibri di finanza pubblica. E' prevista comunque anche una clausola di neutralità per gli adempimenti delle pubbliche Amministrazioni.

PAGINA BIANCA



TAVOLE E FIGURE (*)

(*) Le indicazioni numeriche delle tavole da 2 a 5 si riferiscono agli effetti sul saldo netto da finanziare di competenza (SNF).

PAGINA BIANCA

Tavola 1

ELENCO DELLE LEGGI ORDINARIE E DEI DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI NEL PERIODO SETTEMBRE - DICEMBRE 2015

N.	Legge/D.Lgs. n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	D.L. n.	Scheda analitica n. (*)	Iniziativa	Atto n.
			Leggi						
1	138	4 agosto 2015	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea dall'altra, con Allegati, fatto a Bruxelles il 6 ottobre 2010	204 S.O.	3 settembre 2015		1	Gov.	S. 1335 C. 3055
2	141	18 agosto 2015	Disposizioni in materia di agricoltura sociale	208	8 settembre 2015			Parl.	C. 303 S. 1568 C.303-760-903-1019-1020-B
3	161	24 settembre 2015	Ratifica ed esecuzione del Trattato di estradizione tra la Repubblica italiana e la Repubblica popolare cinese, fatto a Roma il 7 ottobre 2010	235	9 ottobre 2015		2	Gov.	S. 1333 C. 2620
4	162	29 settembre 2015	Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia, fatta a New York il 30 agosto 1961	237	12 ottobre 2015			Gov.	C. 2802 S. 1964
5	164	29 settembre 2015	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di collaborazione in materia radiotelevisiva fra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di San Marino, con Allegato, fatto a Roma il 5 marzo 2008	243	19 ottobre 2015		3	Gov.	S. 1729 C. 3157
6	165	29 settembre 2015	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione scientifica e tecnologica tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica del Cile, fatto a Roma il 16 ottobre 2007	244	20 ottobre 2015		4	Gov.	S. 1599 C. 3155
7	166	29 settembre 2015	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica del Cile sull'autorizzazione all'esercizio di attività lavorative dei familiari a carico del personale diplomatico, consolare e tecnico-amministrativo delle missioni diplomatiche e rappresentanze consolari, fatto a Roma il 13 dicembre 2013	245	21 ottobre 2015			Gov.	S. 1598 C. 3056
8	167	7 ottobre 2015	Delega al Governo per la riforma del codice della nautica da diporto	245	21 ottobre 2015			Gov.	S. 1167 C. 2722
9	169	29 settembre 2015	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e l'Ucraina, dall'altra, fatto a Bruxelles il 27 giugno 2014	247 S.O.	23 ottobre 2015		5	Gov.	C. 3053 S. 1963
10	170	2 ottobre 2015	Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2014	249 S.O.	26 ottobre 2015			Gov.	S. 2008 C. 3304
11	171	2 ottobre 2015	Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2015	249 S.O.	26 ottobre 2015			Gov.	S. 2009 C. 3305
12	173	19 ottobre 2015	Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affido familiare	252	29 ottobre 2015			Parl.	S. 1209 C. 2957
13	175	27 ottobre 2015	Modifiche all'articolo 9 della legge 6 luglio 2012, n. 96, concernenti la Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici	254	31 ottobre 2015			Parl.	C. 2798 S. 2350

segue Tavola 1

N.	Legge/D.Lgs. n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	D.L. n.	Scheda analitica n. (*)	Iniziativa	Atto n.
			Legge						
14	182	12 novembre 2015	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 settembre 2015, n. 146, recante misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione	269	18 novembre 2015	146/2015		Gov.	C. 3315 S. 2110
15	187	20 novembre 2015	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2015, n. 153, recante misure urgenti per la finanza pubblica	277	27 novembre 2015	153/2015		Gov.	S. 2070 C. 3386
16	188	26 novembre 2015	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo sul trasferimento o la messa in comune dei contributi al Fondo di risoluzione unico, con Allegati, fatto a Bruxelles il 21 maggio 2014, con processo verbale di rettifica, fatto a Bruxelles il 22 aprile 2015	277	27 novembre 2015			Gov.	S. 2132 C. 3449
17	189	29 novembre 2015	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 2015, n. 154, recante disposizioni urgenti in materia economico-sociale	279	30 novembre 2015	154/2015	6	Gov.	C. 3340 S. 2124
18	194	1° dicembre 2015	Disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare	288	11 dicembre 2015		7	Parl.	C. 348 S. 1728 C. 348-B
19	197	16 novembre 2015	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo quadro tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo degli Stati Uniti d'America per la cooperazione nell'esplorazione ed utilizzazione dello spazio extra-atmosferico per scopi pacifici, fatto a Washington il 19 marzo 2013	292	16 dicembre 2015			Gov.	S. 1937 C. 3242
20	198	11 dicembre 2015	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	292	16 dicembre 2015	174/2015	8	Gov.	C. 3393 S. 2138
21	199	16 novembre 2015	Ratifica ed esecuzione del Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo che stabilisce una procedura di presentazione di comunicazioni, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 19 dicembre 2011	293	17 dicembre 2015			Gov.	S. 1601 C. 3238
22	200	16 novembre 2015	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Cile sulla cooperazione nel settore della difesa, fatto a Roma il 25 luglio 2014	294	18 dicembre 2015		9	Gov.	S. 1731 C. 3239
23	205	7 dicembre 2015	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo italiano e l'Organizzazione mondiale della Sanità - Ufficio regionale per l'Europa - concernente l'Ufficio europeo OMS per gli investimenti in salute e per lo sviluppo, con Emendamento e con Allegati, fatto a Roma il 23 novembre 2012	298	23 dicembre 2015		10	Gov.	C. 2796 S. 1965
24	208	28 dicembre 2015	Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)	302 S.O.	30 dicembre 2015			Gov.	S. 2111 C. 3444 S. 2111-B
25	209	28 dicembre 2015	Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2016 e bilancio pluriennale per il triennio 2016-2018	302 S.O.	30 dicembre 2015			Gov.	S. 2112 C. 3445 S. 2112-B

segue Tavola 1

N.	Legge/D.Lgs. n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	D.L. n.	Scheda analitica n. (*)	Iniziativa	Atto n.
			Decreti Legislativi						
1	136	18 agosto 2015	Attuazione della direttiva 2013/34/UE relativa ai bilanci d'esercizio, ai bilanci consolidati e alle relative relazioni di talune tipologie di imprese, recante modifica della direttiva 2006/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e abrogazione delle direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE, per la parte relativa ai conti annuali ed ai conti consolidati delle banche e degli altri istituti finanziari, nonche' in materia di pubblicita' dei documenti contabili delle succursali, stabilite in uno Stato membro, di enti creditizi ed istituti finanziari con sede sociale fuori di tale Stato membro, e che abroga e sostituisce il decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 87	202	1 settembre 2015				172
2	137	7 agosto 2015	Attuazione della decisione quadro 2006/783/GAI relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca	203	2 settembre 2015				166
3	139	18 agosto 2015	Attuazione della direttiva 2013/34/UE relativa ai bilanci d'esercizio, ai bilanci consolidati e alle relative relazioni di talune tipologie di imprese, recante modifica della direttiva 2006/43/CE e abrogazione delle direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE, per la parte relativa alla disciplina del bilancio di esercizio e di quello consolidato per le societa' di capitali e gli altri soggetti individuati dalla legge	205	4 settembre 2015				171
4	142	18 agosto 2015	Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonche' della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale	214	15 settembre 2015				170
5	145	18 agosto 2015	Attuazione della direttiva 2013/30/UE sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi e che modifica la direttiva 2004/35/CE	215	16 settembre 2015				169
6	147	14 settembre 2015	Disposizioni recanti misure per la crescita e l'internazionalizzazione delle imprese	220	22 settembre 2015		11		161 161-*bis*
7	148	14 settembre 2015	Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183	221 S.O.	23 settembre 2015		12		179
8	149	14 settembre 2015	Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attivita' ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183	221 S.O.	23 settembre 2015				178
9	150	14 settembre 2015	Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183	221 S.O.	23 settembre 2015		13		177
10	151	14 settembre 2015	Disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunita', in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183	221 S.O.	23 settembre 2015		14		176

segue Tavola 1

N.	Legge/D.Lgs. n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	D.L. n.	Scheda analitica n. (*)	Iniziativa	Atto n.
			Decreti Legislativi						
11	156	24 settembre 2015	Misure per la revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario, in attuazione degli articoli 6, comma 1, lettere a) e b), della legge 11 marzo 2014, n. 23	233 S.O.	7 ottobre 2015		15		184 184-*bis*
12	157	24 settembre 2015	Misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle agenzie fiscali, in attuazione dell'articolo 9, comma 1, lettera b), della legge 11 marzo 2014, n. 23	233 S.O.	7 ottobre 2015				181 181-*bis*
13	158	24 settembre 2015	Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23	233 S.O.	7 ottobre 2015		16		183 183-*bis*
14	159	24 settembre 2015	Misure per la semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione, in attuazione dell'articolo 3, comma 1, lettera a), della legge 11 marzo 2014, n. 23	233 S.O.	7 ottobre 2015				185 185-*bis*
15	160	24 settembre 2015	Stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale, in attuazione degli articoli 3 e 4 della legge 11 marzo 2014, n. 23	233 S.O.	7 ottobre 2015				182 182-*bis*
16	172	13 ottobre 2015	Attuazione della direttiva 2013/39/UE, che modifica le direttive 2000/60/CE per quanto riguarda le sostanze prioritarie nel settore della politica delle acque	250	27 ottobre 2015				190
17	180	16 novembre 2015	Attuazione della direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE), n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio	267	16 novembre 2015				209
18	181	16 novembre 2015	Modifiche del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 e del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, in attuazione della direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE), n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio	267	16 novembre 2015				208
19	190	12 novembre 2015	Attuazione della direttiva di esecuzione 2014/111/UE recante modifiche della direttiva 2009/15/CE, per quanto attiene all'adozione da parte dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO) di taluni codici e relativi emendamenti di alcuni protocolli e convenzioni	282	3 dicembre 2015				
20	204	4 dicembre 2015	Disciplina sanzionatoria per la violazione del regolamento (CE) n. 1223/2009 sui prodotti cosmetici	297	22 dicembre 2015				198

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



Tavola 2

ONERI FINANZIARI INDICATI DALLE LEGGI ORDINARIE E DAI DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI NEL PERIODO SETTEMBRE - DICEMBRE 2015

(in migliaia)

	2014	2015	2016	2017	Onere permanente	Note Plur./suc.
Leggi						
138		24	24	24	24	
161	10	10	10	10	10	
164	3.098	3.098	3.098	3.098	3.098	
165		223	229	223	223	1
169			10	10	10	
189		100.000	10.000			
194		940	500	500	500	
198		354.144	794	779		2
200		9		9	9	
205		1.080	540	540	540	
Totale	**3.108**	**459.527**	**15.205**	**5.192**	**4.413**	
Decreti legislativi						
147		0	99.300	28.000	40.700	
148		58.400	590.700	1.159.500	1.788.600	3
150		77.500	88.200	15.700	0	4
151		140	0	0	0	
156			50.600	86.800	0	
158				40.000	40.000	
Totale		**136.040**	**828.800**	**1.330.000**	**1.869.300**	
Totale complessivo	**3.108**	**595.567**	**844.005**	**1.335.192**	**1.873.713**	

1) € 0,063 mln ad anni alterni a decorrere dal 2016

2) € 1,56 mln per il 2018 ed € 4,07 mln per il 2019

3) € 1.463 mln per il 2018, € 1.824 mln per il 2019, € 1844 mln per il 2020, € 1.821 mln per il 2021, € 1.813 mln per il 2022, € 1.801 mln per il 2023 ed € 1.789 mln a decorrere dal 2024

4) € 10,7 mln per il 2018, € 5,4 mln per il 2019, € 0,1 mln per il 2020

Tavola 3

QUADRO RIASSUNTIVO DELLE MODALITA' DI COPERTURA DEGLI ONERI RIFERITI A LEGGI ORDINARIE E DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI NEL PERIODO SETTEMBRE - DICEMBRE 2015

(in migliaia)

	2014	2015	2016	2017	Totale quadriennio	%
			Leggi			
Fondi speciali:						
parte corrente	*206*	*13.233*	*3.870*	*3.879*	*21.189*	*4,39*
c/ capitale						
Totale fondi speciali	***206***	***13.233***	***3.870***	***3.879***	***21.189***	4,39
Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa	***2.902***	***324.652***	***11.334***	***1.319***	***340.208***	70,43
Nuove o maggiori entrate		***121.642***			***121.642***	25,18
Altre forme di copertura						
Totale	3.108	459.527	15.205	5.198	483.038	100
			Decreti legislativi			
Fondi speciali:						
parte corrente						
c/ capitale						
Totale fondi speciali						
Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa		***110.440***	***637.700***	***737.500***	***1.485.640***	64,74
Nuove o maggiori entrate						
Altre forme di copertura		***25.600***	***191.100***	***592.500***	***809.200***	35,26
Totale		136.040	828.800	1.330.000	2.294.840	100
Totale complessivo	**3.108**	**595.567**	**844.005**	1.335.198	2.777.878	



Tavola 4

QUADRO RIASSUNTIVO DEGLI ONERI FINANZIARI APPROVATI CON LEGGI ORDINARIE E DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI NEL 2015

(in migliaia)

Leggi					
n.	2014	2015	2016	2017	Onere permanente
5	72	67	72	72	72
11		904.300	218.500	167.300	600
13	101	101	101	101	101
14	445	445	449	449	449
17	31	37	37	37	37
20		150.500	4.500		
33		319.000	114.400	71.300	68.400
34		241.300	111.500	111.500	111.500
43		951.872	1.054		
50	1	1	1	1	1
57	3	3	3	3	3
62		393	393	393	393
63	35	35	35	35	35
64	32	32	32	32	32
79		37	37	37	37
86		140		40	40
89	16	16	16	16	16
90	29	29	29	29	29
91		45.250	36.000	14.000	
93		522	2.556	2.556	2.556
94		5		5	5
96		3.361	3.361	3.361	3.361
97		9.862	10.740	10.740	10.740
98		490	1.719	1.719	1.719
107		1.014.000	3.007.000	3.007.000	3.100.367
109		3.492.071	498.417	494.546	551.734
114		310	310	310	310
115		10.000	50.340	54.070	54.070
117		26.000			
120		26	26	26	26
124		12.000	25.000	33.000	
125		235.702	70.598	27.605	17.159
132		48.778	222.712	227.330	307.982
138		24	24	24	24



segue Tavola 4

Leggi					
n.	2014	2015	2016	2017	Onere permanente
161	10	10	10	10	10
164	3.098	3.098	3.098	3.098	3.098
165		223	229	223	223
169			10	10	10
189		100.000	10.000		
194		940	500	500	500
198		354.144	794	779	
200		9		9	9
205		1.080	540	540	540
Totale	**3.872**	**7.926.211**	**4.395.142**	**4.232.803**	**4.236.185**

Decreti legislativi					
n.	2014	2015	2016	2017	Onere permanente
22		983.000	1.774.000	1.902.000	1.718.000
23		2.000	7.900	13.800	37.200
28		474	474	474	474
80		104.000			
81		16.000	58.000	67.000	
127			9.340	18.000	
147		0	99.300	28.000	40.700
148		58.400	590.700	1.159.500	1.788.600
150		77.500	88.200	15.700	0
151		140	0	0	0
156			50.600	86.800	0
158				40.000	40.000
Totale		**1.241.514**	**2.678.514**	**3.331.274**	**3.624.974**
Totale complessivo	**3.872**	**9.167.725**	**7.073.656**	**7.564.077**	**7.861.159**



Tavola 5

QUADRO RIASSUNTIVO DELLE MODALITA' DI COPERTURA DEGLI ONERI RIFERITI A LEGGI ORDINARIE E DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI NEL PERIODO GENNAIO - DICEMBRE 2015

(in migliaia)

	2014	2015	2016	2017	Totale quadriennio	%
Fondi speciali:						
parte corrente	*970*	*124.200*	*140.327*	*171.663*	*437.160*	*1,84*
c/ capitale	*0*	*10.000*	*20.000*	*28.000*	*58.000*	*0,24*
Totale fondi speciali	*970*	*134.200*	*160.327*	*199.663*	*495.160*	2,08
Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa	*2.902*	*5.568.029*	*6.071.867*	*6.170.160*	*17.812.958*	74,80
Nuove o maggiori entrate	*0*	*806.936*	*161.400*	*127.800*	*1.096.136*	4,60
Altre forme di copertura	*0*	*2.658.600*	*680.100*	*1.071.500*	*4.410.200*	18,52
Totale complessivo	3.872	9.167.764	7.073.695	7.569.123	23.814.454	100

Tavola 5a

di cui **LEGGI ORDINARIE**

(in migliaia)

	2014	2015	2016	2017	Totale quadriennio	%
Fondi speciali:						
parte corrente	*970*	*124.200*	*140.327*	*171.663*	*437.160*	*2,64*
c/ capitale		*10.000*	*20.000*	*28.000*	*58.000*	*0,35*
Totale fondi speciali	*970*	*134.200*	*160.327*	*199.663*	*495.160*	2,99
Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa	*2.902*	*4.352.076*	*3.590.414*	*3.446.347*	*11.391.739*	68,80
Nuove o maggiori entrate		*806.936*	*155.400*	*107.800*	*1.070.136*	6,46
Altre forme di copertura		*2.633.000*	*489.000*	*479.000*	*3.601.000*	21,75
Totale	3.872	7.926.211	4.395.142	4.232.810	16.558.035	100

Tavola 5b

di cui **DECRETI LEGISLATIVI**

(in migliaia)

	2014	2015	2016	2017	Totale quadriennio	%
Fondi speciali:						
parte corrente						
c/ capitale						
Totale fondi speciali						
Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa		*1.215.953*	*2.481.453*	*2.723.813*	*6.421.219*	88,49
Nuove o maggiori entrate			*6.000*	*20.000*	*26.000*	0,36
Altre forme di copertura		*25.600*	*191.100*	*592.500*	*809.200*	11,15
Totale		1.241.553	2.678.553	3.336.313	7.256.419	100



LEGGI ORDINARIE

Figura A1

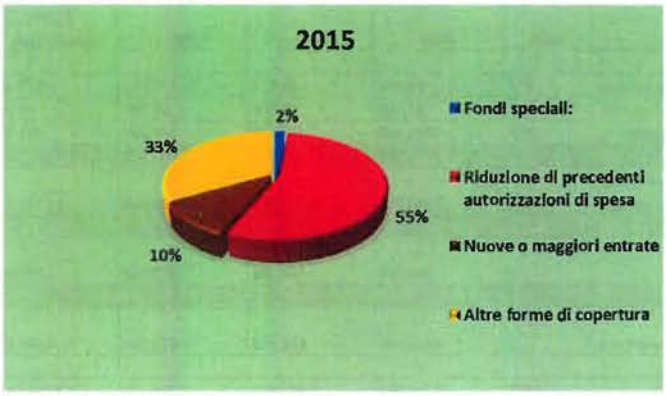


Figura A2

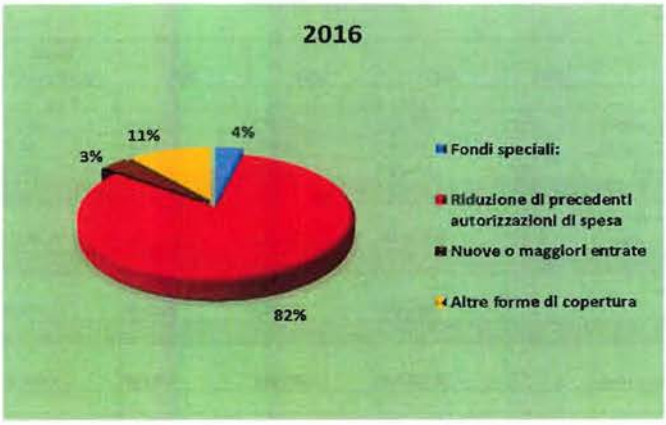
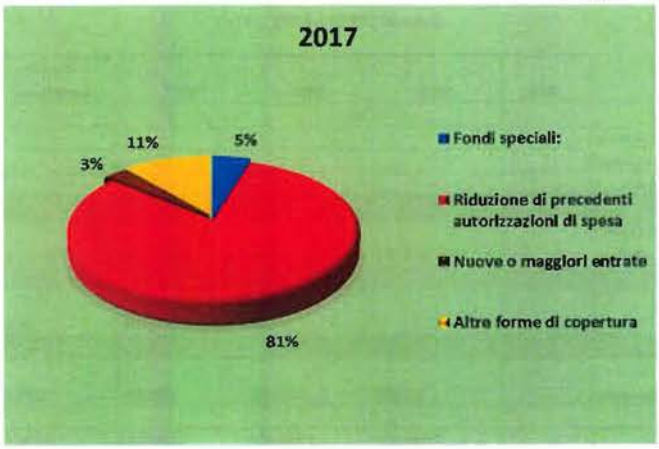


Figura A3



CORTE DEI CONTI * SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO *

DECRETI LEGISLATIVI

Figura B1

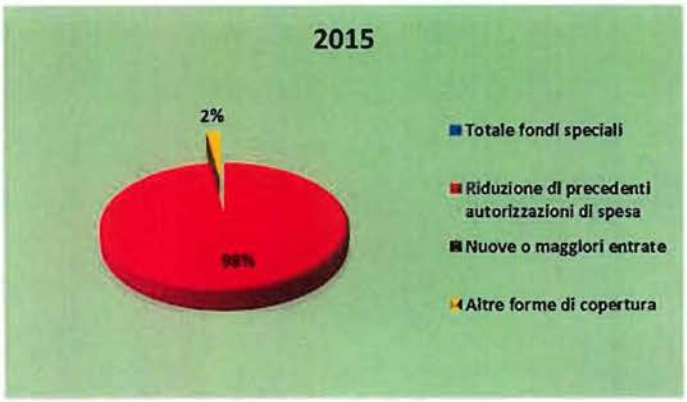


Figura B2

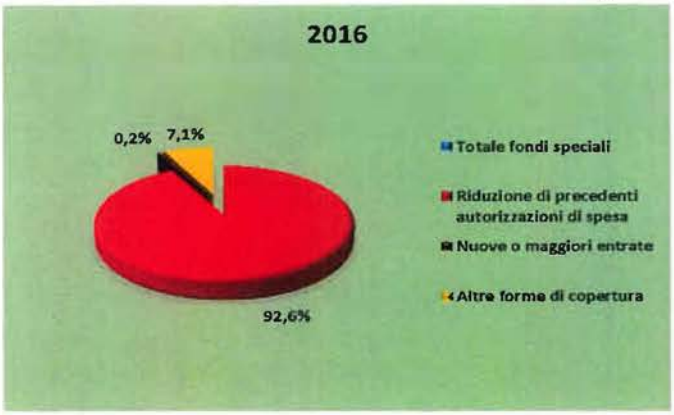
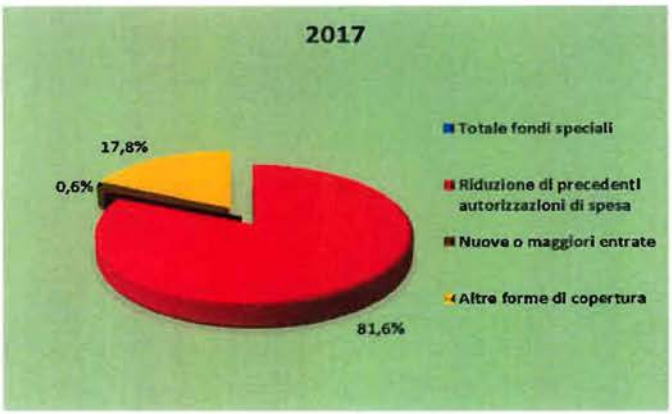


Figura B3



PAGINA BIANCA



ONERI E COPERTURE
SCHEDE ANALITICHE

Legenda:
Le modalità di copertura riportate per ciascuna norma sono quelle previste dall'art. 17 della legge n. 196 del 2009 e successive modificazioni ed integrazioni:
a) Utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali;
b) Riduzioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;
c) Modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate;
d) Altre forme di copertura.

[N.B.: Il medesimo colore nelle schede indica la corrispondenza nella legge tra oneri e coperture riguardo al SNF di competenza. I riferimenti tra parentesi in corsivo evidenziano utilizzi diversi di disponibilità già in essere.]

PAGINA BIANCA

SCHEDA N. 1

Legge 4 agosto 2015, n. 133 - Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea dall'altra, con Allegati, fatto a Bruxelles il 6 ottobre 2010

Saldo netto da finanziare

(in migliaia)

ONERI											COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ succ.	Art.	Co.		Modalità	Note	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ succ.
7 dell'Accordo	3-4	Spese per missioni finalizzate: all'acquisizione di informazioni nell'ambito della reciproca assistenza nonché, ad assistere alle indagini della controparte			16	16	16	16		3	1	a	Accantonamento parte corrente - ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale			24	24	24	24	
11 dell'Accordo	–	Rimborso spese per viaggio, pernottamento e vitto di dirigenti della parte contraente, convocati in qualità di esperti e testimoni in Italia			8	8	8	8												
TOTALE					24	24	24	24		TOTALE						24	24	24	24	

SCHEDA N. 2

Legge 24 settembre 2015, n. 161 - Ratifica ed esecuzione del Trattato di estradizione tra la Repubblica italiana e la Repubblica popolare cinese, fatto a Roma il 7 ottobre 2010

Saldo netto da finanziare

(in migliaia)

ONERI																										
Art.	Co.	Disposizione		N.	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ succ.	Art.	Co.	Modalità		N.	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ succ.
7 e 18 del Trattato	–	Spese per traduzioni atti, per trasferimento soggetti estradati nonché, spese per missioni accompagnatori			10	10	10	10	10		3	1	a	Accantonamento parte corrente - ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale		10	10	10	10	10	
TOTALE					10	10	10	10	10		TOTALE					10	10	10	10	10	

SCHEDA N. 8

Legge 29 settembre 2015, n. 164 - Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di collaborazione in materia radiotelevisiva fra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di San Marino, con Allegato, fatto a Roma il 5 marzo 2008

Saldo netto da finanziare

(in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ succ.	Art.	Co.		Modalità	Note	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ succ.
3 dell'Accordo	–	Oneri per utilizzo dei canali assegnati alla Repubblica di San Marino		3.098	3.098	3.098	3.098	3.098		3	1	a	Accantonamento parte corrente - ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale		196	3.098	3.098	3.098	3.098	
												b	Risorse bilancio autonomo della Presidenza del consiglio dei ministri		2.902					
TOTALE				3.098	3.098	3.098	3.098	3.098		TOTALE					3.098	3.098	3.098	3.098	3.098	

SCHEDA N. 4

Legge 29 settembre 2015, n. 165 - Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione scientifica e tecnologica tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica del Cile, fatto a Roma il 16 ottobre 2007

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI											COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ succ.	Art.	Co.	Modalità	Note	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ succ.
3 dell'Accordo	–	Spese di missione per docenti e ricercatori, per attività di ricerca, per la realizzazione di progetti di ricerca, per corsi di formazione e per concessione di borse di studio			223	223	223	223		3	1 a	Accantonamento parte corrente - ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale			223	229	229	229	2
4 dell'Accordo	–	Spese di missione per la partecipazione dei dirigenti alle riunioni dell'istituenda Commissione mista per la Scienza e la Tecnologia				6			1										
TOTALE					223	229	223	223		TOTALE					223	229	229	229	

1) € 0,063 mln ad anni alterni a decorrere dal 2016
2) di cui € 0,063 ad anni alterni a decorrere dal 2016

SCHEDA N. 5

Legge 29 settembre 2015, n. 169 - Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e l'Ucraina, dall'altra, fatto a Bruxelles il 27 giugno 2014

Saldo netto da finanziare

(in migliaia)

ONERI											COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ suc.
7, par. 3 e 4, e 11 del protocollo II allegato all'Accordo	–	Missioni finalizzate all'acquisizione di informazioni, ad assistere alle indagini della controparte e per periti e testimoni				10	10	10		3	1	a Accantonamento parte corrente - ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale				10	10	10	
TOTALE						10	10	10		TOTALE						10	10	10	

SCHEDA N. 6

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

Saldo netto da finanziare

(in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Nota	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	Nota	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ suc.
1	1	Finanziamento degli interventi relativi al piano straordinario per il ripristino del decoro o della funzionalità degli edifici scolastici			100.000	10.000				1	1	b A valere sul fondo sviluppo e coesione-programmazione 2014/2020			50.000	10.000			
												Riduzione del fondo sociale per							
												b l'occupazione e la formazione, di cui all'art. 18, d.l. n. 185/2008			50.000				
TOTALE					100.000	10.000				TOTALE					100.000	10.000			

SCHEDA N. 7

Legge 1° dicembre 2015, n. 194 - Disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare

Saldo netto da finanziare

(in migliaia)

ONERI											COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ succ.	Art.	Co.		Modalità	Note	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ succ.
3	1	Istituzione dell'anagrafe nazionale della biodiversità di interesse agricolo e alimentare			288					18	1	a	Accantonamento parte corrente - ministero delle politiche agricole alimentari e forestali			940	500	500	500	
5	1	Istituzione del portale nazionale della biodiversità di interesse agricolo e alimentare			152															
10	1	Istituzione di un fondo per la tutela della biodiversità di interesse agricolo e alimentare			500	500	500	500												
TOTALE					940	500	500	500		TOTALE						940	500	500	500	

SCHEDA N. 8

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

Saldo netto da finanziare

(in migliaia)

ONERI										COPERTURE								
Art.	Co.	Disposizione	Note	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ succ.	Art.	Co.	Modalità	Note	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ succ.
1	1	Balcani: Multinational Specialized Unit (MSU); EULEX Kosovo; Security Force Training Plan in Kosovo; Joint Enterprise			25.602					11	1 lett. a)	b Riduzione del Fondo di riserva per le spese derivanti dalla proroga delle missioni internazionali di pace, di cui all'art. 1, co. 1240, lg. n. 296/2006			10.670				
1	2	Bosnia Erzegovina: ALTHEA			69						1 lett. b)	b Riduzione della dotazione del Fondo per l'attuazione della delega fiscale, di cui all'art. 16, co. 1, ultimo periodo, lg. n. 23/2014			154.400				
1	3	Albania e area balcanica			1.310						1 lett. e)	e Utilizzo del contributo aggiuntivo, di cui all'art. 35 del d. lgs. n. 259 del 2003, per la concessione della proroga dei diritti uso in banda 900 e 1800 MHz in tecnologia GSM già versato all'entrata del bilancio dello Stato			116.834				
1	4	Kosovo: EULEX			340						1 lett. d)	c Utilizzo delle somme relative ai rimborsi corrisposti dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, quale corrispettivo di prestazioni rese dalle Forze armate italiane nell'ambito delle operazioni internazionali di pace, non ancora riassegnate al fondo missioni di pace			4.808				
1	4	Kosovo: UNMIK			17						1 lett. e)	b Utilizzo di risorse accantonate nell'ambito della riprogrammazione straordinaria per l'anno 2015, dello stato di previsione del Ministero della difesa, delle spese correnti iscritte a l.v.			58.458				

segue

Saldo netto da finanziare

(in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.		Modalità	Note	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ suc.
1	5	Cipro: UNFICYP			67															
1	6	Mediterraneo: Active Endeavour			4.214															
1	7	Mediterraneo centro meridionale: UENAVFOR MED			33.487															
2	1	Afghanistan: RSM4 e EUPOL			58.618						1 lett. f)	a	Accantonamento parte corrente - ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale			8.930				
2	2	Emirati Arabi Uniti, Baharain, Qatar, Tampa (Florida)			5.983															
2	3	Impiego personale Croce Rossa in Medioriente e Asia			167															
2	4	Libano: UNIFIL			42.620					11										
2	5	Palestina: TIPH2 e addestramento forze di sicurezza palestinesi			627															
2	6	Gaza: EUBAM RAFAH			31						1 lett. f-bis)	b	Riduzione della dotazione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'art. 10, co. 5, d.l. n. 282/2004			44				
2	7	Palestina: EUPOL COPPS			51															
2	8	Georgia: EUMM			18															
2	9	Contrasto alla minaccia terroristica del DAESH			64.988															
3	1	Operazione di contrasto alla pirateria: Atalanta			13.620															

segue

Saldo netto da finanziare *(in migliaia)*

Art.	Co.	Disposizione	ONERI Note	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ succ.	COPERTURE Art.	Co.	Modalità	Note	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ succ.
3	2	Corno d'Africa: EUTM Somalia e EUCAP Nestor, Regional maritime capacity building, funzionamento base militare nazionale a Gibuti e addestramento forze di polizia somale e gibutiane			7.567														
3	3	Mali: MINUSMA, EUCAP Sahel Niger, EUTM Mali e EUCAP Sahel Mali			822														
4	1	Stipulazione dei contratti di assicurazione e di trasporto e per la realizzazione di infrastrutture relativi alle missioni internazionali			13.727					11		*(vedi 1ª e 11ª pagina scheda)*							
4	2	Mantenimento del dispositivo info-operativo dell'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) a protezione del personale delle Forze armate impiegato in missioni internazionali			1.400														

segue

Saldo netto da finanziare *(in migliaia)*

Art.	Co.	Disposizione	Note	ONERI 2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ succ.	COPERTURE Art.	Co.	Modalità	Note	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ succ.
4	3	Potenziamento del dispositivo aeronavale di sorveglianza e sicurezza nel Mediterraneo centrale in relazione alle straordinarie esigenze di prevenzione e contrasto del terrorismo e al fine di assicurare la tutela degli interessi nazionali			24.498														
4	4 lett. a)	Cessione, a titolo gratuito, alla Repubblica d'Iraq di equipaggiamenti di protezione CBRN			1.103														
4	4 lett. b)	Cessione, a titolo gratuito, alla Repubblica d'Albania di materiali di ricambio per veicoli VM 90P			72														
8	1	Integrazione degli stanziamenti di cui alla legge n. 49/1987, per iniziative di cooperazione allo sviluppo in Afghanistan, Nepal, Haiti, Etiopia, Repubblica Centrafricana, Iraq, Libia, Mali, Niger, Myanmar, Pakistan, Palestina, Ucraina, Siria, Somalia, Sudan, Sud Sudan, Yemen			38.500					11		*(vedi I^a e II^a pagina scheda)*							
9	1	Sostegno dei processi di stabilizzazione nei Paesi in situazione di fragilità, conflitto e post-conflitto, nonché per l'invio in missione in Libia di esperti per fornire assistenza alle autorità libiche e sostenere il processo di stabilizzazione del Paese			373														
9	2	Sostegno dei processi di pace e di rafforzamento della sicurezza in Africa sub-sahariana e in America latina e caraibica			1.000														

segue

Saldo netto da finanziare *(in migliaia)*

		ONERI								COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Nota	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ succ.	Art.	Co.		Modalità	Nota	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ succ.
9	3	Contributi volontari in favore dello United Nations System Staff College (UNSSC) di Torino, dell'Unione per il Mediterraneo, del Dipartimento degli Affari Politici e dell'Inviato Speciale per la Siria delle Nazioni Unite, nonché dell'Istituto italo-latino americano			1.100														
9	4	Partecipazione italiana alle iniziative dell'OSCE e al fondo fiduciario LoCE istituito presso la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo			1.800														
9	5	Rifinanziamento Fondo per il rafforzamento delle misure di sicurezza attiva e passiva, anche informatica, delle rappresentanze italiane all'estero, anche per assicurare al personale del MAECI in servizio in aree di crisi la sistemazione, per ragioni di sicurezza, in alloggi provvisori			10.000						11		*(vedi I^a^ e II^a^ pagina scheda)*							
9	6	Missioni o viaggi di servizio di personale degli Esteri in aree di crisi, partecipazione dello stesso alle operazioni internazionali di gestione delle crisi, nonché spese di funzionamento e per il reclutamento di personale			158														
11	2	Ulteriori oneri per aumento di collaboratori afgani richiedenti il SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati)				794	779		1	11	2	b	Riduzione della dotazione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'art. 10, co. 5, d.l. n. 282/2004				794	779		2
		TOTALE			354.144	794	779						**TOTALE**			354.144	794	779		

1) e 2) € 1,56 mln per il 2018 ed € 4,07 mln per il 2019

SCHEDA N. 9

Legge 16 novembre 2015, n. 200 - Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Cile sulla cooperazione nel settore della difesa, fatto a Roma il 25 luglio 2014

Saldo netto da finanziare

(in migliaia)

ONERI																										
Art.	Co.	Disposizione	Note	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ suc.
I, par. 1 lett.d), dell'Accordo	-	Spese di viaggio e di missioni per lo svolgimento delle attività previste ai fini dello sviluppo della cooperazione militare			9		9	9	1	3	1	a Accantonamento parte corrente - ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale			9		9	9	2
TOTALE					9		9	9		TOTALE					9		9	9	

1) e 2) Ad anni alterni

SCHEDA N. 10

Legge 7 dicembre 2015, n. 205 - Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo italiano e l'Organizzazione mondiale della Sanità - Ufficio regionale per l'Europa - concernente l'Ufficio europeo OMS per gli investimenti in salute e per lo sviluppo, con Emendamento e con Allegati, fatto a Roma il 23 novembre 2012

Saldo netto da finanziare

(in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Dispositione	Note	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ succ.	Art.	Co.	Modalità	Note	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ succ.
4, co. 1, dell'Accordo	-	Contributo a carico del Ministero della salute italiano per il funzionamento dell'Ufficio europeo OMS per gli investimenti in salute e per lo sviluppo			1.080	540	540	540		3	1 b	Utilizzo delle risorse destinate all'attività ed al funzionamento del Centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie, di cui all'art. 1, co. 1, lett. a), d.l. n. 81/2004			1.080	540	540	540	
TOTALE					1.080	540	540	540		TOTALE					1.080	540	540	540	

SCHEDA N. 11

Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 147 - Disposizioni recanti misure per la crescita e l'internazionalizzazione delle imprese

Saldo netto da finanziare

(in migliaia)

ONERI											COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ succ.	Art.	Co.		Modalità	Note	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ succ.
4, 5, 8, 9, 14	-	Minori entrate derivanti dalle disposizioni in materia di deducibilità interessi passivi, di costi *black list*, abrogazione art. 168 TUIR (imprese collegate estere), deducibilità spese di rappresentanza nonché, esclusione dalla base imponibile dei risultati economici maturati all'estero dalle stabili organizzazioni				99.300	28.000	40.700		17	1	b	Riduzione del fondo di cui all'art. 16, co. 1, ultimo periodo, lg. n. 23/2014				99.300	28.000	40.700	
TOTALE						99.300	28.000	40.700		TOTALE							99.300	28.000	40.700	

SCHEDA N. 12

Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148 - Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183

Saldo netto da finanziare

(in migliaia)

			ONERI								COPERTURE								
Art.	Co.	Disposizione	Note	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ succ.	Art.	Co.		Modalità	Note	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ succ.
42	5	Incremento del fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'art. 18, co. 1, lett. a), d.l. n. 185/2008, ai fini della prosecuzione dei trattamenti di integrazione salariale a seguito di accordi già stipulati					90.000		1	42	5	b	Riduzione del fondo di cui all'art. 1, co. 107, lg. n. 190/2014 come rifinanziato dall'art. 43, co. 1, del decreto in oggetto					90.000		2
43	1	Incremento del fondo per il finanziamento della riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, di quelli in materia di riordino dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, ecc., di cui all'art. 1, co. 107, lg. n. 190/2014			25.600	191.100	592.500	840.400	3	43	1	d	Economie di spesa derivanti dalle disposizioni di cui al Titolo I del decreto in oggetto concernente i trattamenti di integrazione salariale			25.600	191.100	592.500	840.400	4
43	2	Estensione del riconoscimento anche per gli anni successivi al 2015 dei benefici di cui agli artt. dal 2 al 24 del dlgs. n. 80/2015, recante misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro				123.000	125.000	144.000	5	43	2	b	Riduzione del fondo di cui all'art. 1, co. 107, lg. n. 190/2014 come rifinanziato dall'art. 43, co. 2, del decreto in oggetto				123.000	125.000	144.000	6
43	3	Soppressione del limite massimo di 78 settimane per l'utilizzo di NASpI, di cui all'ultimo periodo dell'art. 5, dlgs. n. 22/2015						594.200	7	43	3	b	Riduzione del fondo di cui all'art. 1, co. 107, lg. n. 190/2014 come rifinanziato dall'art. 43, co. 3, del decreto in oggetto						594.200	8
43	4	Modifica dei calcoli per il trattamento NASpI per i lavoratori stagionali del settore del turismo e degli stabilimenti termali			32.800	64.600				43	4	b	Riduzione del fondo di cui all'art. 1, co. 107, lg. n. 190/2014 come rifinanziato dall'art. 43, co. 4, del decreto in oggetto			32.800	64.600			

SEZIONI RIUNITE CORTE DEI CONTI

segue

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.		Modalità	Note	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ suc.
43	5	Prosecuzione della sperimentazione relativa al riconoscimento della prestazione ASDI anche con riferimento ai lavoratori beneficiari della prestazione NASpI				180.000	270.000	200.000	9	43	5	b	Riduzione del fondo di cui all'art. 1, co. 107, lg. n. 190/2014 come rifinanziato dall'art. 43, co. 1, del decreto in oggetto				180.000	270.000	200.000	10
43	6	Incremento del fondo per le politiche attive del lavoro, di cui all'art. 1, co. 215, lg. n. 147/2013				32.000	82.000	10.000	11	43	6	b	Riduzione del fondo di cui all'art. 1, co. 107, lg. n. 190/2014 come rifinanziato dall'art. 43, co. 1, del decreto in oggetto				32.000	82.000	10.000	12
TOTALE					58.400	590.700	1.159.500	1.788.600		TOTALE						58.400	590.700	1.159.500	1.788.600	

1) e 2) € 100 mln per il 2018
3) e 4) € 713,2 mln per il 2018, € 845,3 mln per il 2019, € 868,2 mln per il 2020, € 856,5 mln per il 2021, € 852,8 mln per il 2022, € 846,7 mln per il 2023, € 840,4 mln a decorrere dal 2024
5) e 6) € 128 mln per il 2018, € 130 mln per il 2019, € 133 mln per il 2020, € 136 mln per il 2021, € 138 mln per il 2022, € 141 mln per il 2023, € 144 mln a decorrere dal 2024
7) e 8) € 270,1 mln per il 2018, € 567,2 mln per il 2019, € 570,8 mln per il 2020, € 576,6 mln per il 2021, € 582,4 mln per il 2022, € 588,2 mln per il 2023, € 594,2 mln a decorrere dal 2024
9) e 10) € 170 mln per il 2018 ed € 200 mln a decorrere dal 2019
11) e 12) € 82 mln annui per ciascuno degli anni 2018-2019, € 72 mln per il 2020, € 52 mln per il 2021, € 40 mln per il 2022, € 25 mln per il 2023 ed € 10 mln a decorrere dal 2024

SCHEDA N. 13

Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 - Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183

Saldo netto da finanziare

(in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.		Modalità	Note	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ suc.
32	1 e 2	Minori entrate contributive derivanti dagli incentivi per contratto di apprendistato per la qualifica , il diploma e la specializzazione professionale e di alta formazione e ricerca			500	6.200	10.700		1		6 lett. a)	h	Riduzione del fondo per il finanziamento della riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, ecc., di cui all'art. 1, co. 107, lg. n. 190/2014			20.000				
											6 lett. b)	b	Riduzione del fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'art. 18, co. 1, lett. a), d.l. n. 185/2008				20.000			
										32			Riduzione degli stanziamenti di cui all'art. 29, co. 3, concernenti risorse del 2015 e 2016 destinate al finanziamento dell'incentivo							
32	3	Incremento di risorse da destinare al finanziamento di percorsi formativi rivolti all'apprendistato per la qualifica di diploma professionale, di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore			27.000	27.000					6 lett. e)	b	straordinario e la quota di risorse del Fondo per l'occupazione riservate alle regioni abrogate ed affluite all'apposito piano gestionale del fondo sociale per l'occupazione e la formazione	2		7.500	13.200	10.700		

segue

Saldo netto da finanziare

(in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.		Modalità	Note	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ suc.
32	8	Concessione di un premio speciale unitario agli allievi iscritti ai corsi ordinamentali di istruzione e formazione professionale				5.000	5.000			32	8 lett. a)	b	Riduzione del fondo per il finanziamento della riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, ecc., di cui all'art. 1, co. 107, lg. n. 190/2014				1.000	5.000		
													Riduzione degli stanziamenti di cui all'art. 29, co. 3, concernenti risorse del 2015 e 2016 destinate al finanziamento dell'incentivo straordinario e la quota di risorse del Fondo per l'occupazione riservate alle regioni abrogate ed affluite all'apposito piano gestionale del fondo sociale per l'occupazione e la formazione				1.000			
											8 lett. e)	b	Riduzione del fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'art. 18, co. 1, lett. a), d.l. n. 185/2008				3.000			
33	1	Incremento di risorse destinate al funzionamento dei servizi per l'impiego			50.000	50.000				33	2	b	Utilizzo delle risorse riversate nel fondo di rotazione, di cui all'art. 9, co. 5, d.l. n. 148/1993			50.000	50.000			
		TOTALE			77.500	88.200	15.700						TOTALE			77.500	88.200	15.700		

1) e 2) € 10,7 mln per il 2018, € 5,4 mln per il 2019, € 0,1 mln per il 2020

SCHEDA N. 14

Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 151 - Disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183

Saldo netto da finanziare

(in migliaia)

ONERI											COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ succ.	Art.	Co.		Modalità	Note	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ succ.
35	1	Incremento del fondo per l'attività delle consigliere e dei consiglieri nazionali di parità effettivi e supplenti			140					35	1	b	Riduzione del fondo per il finanziamento della riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, ecc., di cui all'art. 1, co. 107, lg. n. 190/2014			140				
TOTALE					140					TOTALE						140				

SCHEDA N. 15

Decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 156 - Misure per la revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario, in attuazione degli articoli 6, comma 6, e 10, comma 1, lettere a) e b), della legge 11 marzo 2014, n. 23

Saldo netto da finanziare

(in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ succ.	Art.	Co.	Modalità	Note	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ succ.
9	1, lett. gg)	Rimborsi in favore dei contribuenti conseguenti alla immediata esecutività delle sentenze di condanna nonché, di quelle emesse su ricorso avverso gli atti relativi alle operazioni catastali				50.600	86.800			13	1 b	Riduzione del Fondo destinato all'attuazione della delega fiscale, di cui all'art. 16, co. 1, ultimo periodo, lg. n. 23/2014				50.600	86.800		
TOTALE						50.600	86.800			TOTALE						50.600	86.800		

SCHEDA N. 16

Decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 - Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23

Saldo netto da finanziare

(in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	N.ote	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	N.ote	2014	2015	2016	2017	Perm.	Note Plur./ suc.
1-30	-	Minori entrate per affievolimento e rimodulazione delle sanzioni					40.000	40.000		33	1	b Riduzione del Fondo destinato all'attuazione della delega fiscale, di cui all'art. 16, co. 1, ultimo periodo, lg. n. 23/2014					40.000	40.000	
TOTALE							40.000	40.000		TOTALE							40.000	40.000	



APPENDICE

PAGINA BIANCA



RELAZIONI QUADRIMESTRALI DEGLI ANNI 2012, 2013, 2014 e 2015[1]

SINTESI DEI PROFILI METODOLOGICI

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

[1] **Relazioni Quadrimestrali**

- 6 ottobre 2015 - Sezioni riunite in sede di controllo - Delibera n. 15/2015/SSRRCO/RQ e Relazione
Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-agosto 2015 (articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196).
- 27 maggio 2015 - Sezioni riunite in sede di controllo - Delibera n. 9/2015/SSRRCO/RQ e Relazione
Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio-aprile 2015 (articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196).
- 24 febbraio 2015 - Sezioni riunite in sede di controllo - Delibera n. 5/2015/SSRRCO/RQ e Relazione
Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2014 (articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196).
- 12 giugno 2014 - Sezioni riunite in sede di controllo - Delibera n. 6/2014/SSRRCO/RQ e Relazione
Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e snlle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pnbbheate nel quadrimestre gennaio-aprile 2014 (articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196).
- 18 febbraio 2014 -Sezioni riunite in sede di controllo – Delibera n. 1/2014/SSRRCO/RQ e Relazione
Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2013 (Articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196).
- 22 ottobre 2013 - Sezioni riunite in sede di controllo - Delibera n. 12/2013/SSRRCO/RQ e Relazione
Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-agosto 2013 (artieolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196).
- 24 luglio 2013 - Sezioni riunite in sede di controllo - Delibera n. 11/2013/SSRRCO/RQ e Relazione
Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio-aprile 2013 (articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196).
- 8 maggio 2013 - Sezioni Riunite in sede di controllo - Delibera n. 5/2013/SSRRCO/RQ e Relazione
Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre - dicembre 2012 (articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196).
- 26 marzo 2013 - Sezioni riunite in sede di controllo - Delibera n. 1/2013/SSRRCO/RQ e Relazione
Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio – agosto 2012 (articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196).
- 31 luglio 2012 - Sezioni riunite in sede di controllo - Delibera n. 20/2012/CONTR/RQ e Relazione
Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio – aprile 2012 (articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196).



La rassegna che segue espone, in forma di sintesi, le principali tematiche oggetto di riflessione da parte della Corte in occasione dell'analisi delle leggi di spesa nell'ultimo quadriennio 2012-2015.

Sommario:

A) Novità ordinamentali ed esigenza di aggiornamento della vigente legge di contabilità pubblica

Documenti di finanza pubblica; Saldi di bilancio; La cd. "copertura a debito": i profili procedurali; Evento eccezionale e regime delle coperture finanziarie; Riflessi nella classificazione delle partite ai fini della contabilità nazionale a seguito delle nuove regole di cui al SEC 2010; Coperture per sottosettore; Legge di bilancio: la doppia sezione della futura legge di bilancio e le ricadute del regime delle coperture finanziarie; Problematiche ordinamentali in materia di coperture finanziarie connesse alla mutata formulazione degli artt. 81 e 97 Cost.; Segue: in particolare, la regola della spesa; La copertura derivante dai riflessi finanziari delle cd. "riforme strutturali"; Il nuovo quadro ordinamentale e l'istituto dei fondi speciali; Clausola di salvaguardia: minori entrate e maggiori entrate; Meccanismo di regolazione degli effetti finanziari della legislazione riferiti ai quadri in vigore di finanza pubblica per il sostegno finanziario connesso alla sistemazione contabile di una pronuncia della Corte costituzionale in materia di adeguamenti pensionistici; La costruzione delle coperture: distinzione tra legislazione di spesa vigente, invariata e nuova legislazione; Il principio contabile della chiarezza e della completezza della Relazione tecnica; Segue: rilevanza costituzionale della Relazione tecnica; Le clausole di neutralità finanziaria; Il principio di chiarezza: eterogeneità e frammentarietà dei provvedimenti legislativi di spesa; Poteri del Ministero dell'economia e delle finanze in caso di scostamenti in relazione al rispetto dell'obiettivo programmatico.

B) Le leggi di spesa: morfologia giuridica degli oneri, quantificazioni e coperture

Il principio di autosufficienza finanziaria della singola legge di spesa; Anticipazione dello spazio di copertura negli obiettivi programmatici; Quantificazione dell'onere quale limite massimo; Quantificazione degli oneri: il rispetto dei principi di ragionevolezza e di sostenibilità; Nuovi oneri: la mancata considerazione dell'impatto sui conti di cassa; Le spese di personale; Oneri inderogabili.

C) Mezzi di copertura

Il ricorso al debito; I cd. "effetti indiretti"; Copertura con le previsioni tendenziali; In particolare, il caso delle agevolazioni fiscali; Il ricorso alle gestioni fuori bilancio; Il ricorso a risparmi di spesa; Utilizzo di fondi di parte capitale per oneri di parte corrente; Tetti di spesa e legge di bilancio; Utilizzo di stanziamenti di fondo globale corrente per la copertura di oneri permanenti; Le clausole di salvaguardia; Clausole di invarianza; La sunset legislation *(autoabrogazione); I cd. "tagli lineari"; Utilizzo della riduzione dei tassi di interesse; Le accise sui carburanti; Rinvio ai bilanci degli enti territoriali; Minori spese da riaccertamento residui; Riduzione dei consumi intermedi; Il ricorso alla legge di bilancio; Segue: il rinvio ai mezzi di bilancio per la copertura delle spese continuative e ricorrenti in ambito regionale; I crediti di imposta; Il ricorso alle risorse giacenti sulle contabilità speciali.*

D) Giurisprudenza costituzionale

Principi costituzionali in materia di finanza pubblica: *Equilibrio e legge di bilancio; Principio di unità del bilancio; Operare congiunto del principio di copertura e del principio di coordinamento finanziario;*



Emergenza finanziaria e principio dell'affidamento; Gli effetti di spesa delle sentenze della Corte costituzionale. **Le norme di contabilità pubblica attuative dei principi costituzionali:** *Regole di cui all'art. 17 della legge n. 196 del 2009 in tema di copertura; Relazione tecnica; Copertura e avanzo di amministrazione;* **Le coperture finanziarie degli oneri:** *La copertura di nuovi o maggiori oneri con ricorso a Fondi obbligatori di spesa; Copertura di nuovi oneri anticipazioni di cassa; Mezzi di copertura: maggiori entrate; Avanzo di amministrazione; Fondi di riserva spese impreviste; Indebitamento degli enti territoriali; Spese di organizzazione; Oneri pluriennali;* **Controllo della Corte dei conti:** *Equilibrio di bilancio e rispetto degli obblighi comunitari; Il controllo di legalità – regolarità della Corte dei conti; Corte dei conti e giudizio di parificazione; Le Relazioni della Corte dei conti sulla copertura finanziaria delle leggi regionali di spesa; La verifica delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sui bilanci preventivi (annuali e pluriennali) e sui rendiconti consuntivi delle Regioni.*

A) Novità ordinamentali ed esigenza di aggiornamento della vigente legge di contabilità pubblica

Pur dopo l'entrata in vigore del nuovo assetto costituzionale di cui alla legge n. 1 del 2012 e della connessa legge rinforzata n. 243 del 2012, permane inattuato l'adeguamento della legge ordinaria di contabilità, segnatamente per i profili concernenti l'assetto delle coperture finanziarie delle leggi ordinarie.

Documenti di finanza pubblica

Le modifiche dei contenuti dei documenti di finanza pubblica, operanti al di fuori di un quadro coerente ed unitario, quale può essere costituito dalla legge di contabilità, determinano disomogeneità del quadro ordinamentale complessivo in essere.

Interventi effettuati con leggi di natura non ordinamentale, incidenti sugli strumenti – legislativi e non – di programmazione economica in essere a legislazione vigente, alterano l'ordinato svolgersi delle funzioni tipiche che l'ordinamento contabile assegna a tale veicolo normativo.



Saldi di bilancio

La formulazione delle leggi di spesa esige il riferimento, a dimostrazione della sussistenza delle coperture, alle diverse tipologie di saldi di bilancio fissati come obiettivi in Costituzione, ivi inclusi quelli di ordine "strutturale"; sicché per tutte le leggi, e non solo per quelle più rilevanti sul piano quantitativo, è necessaria la rappresentazione dell'impatto complessivo della singola previsione non solo sui saldi nominali, ma anche sul saldo strutturale.

Le tecniche di contabilizzazione delle singole poste di bilancio in relazione ai diversi saldi di finanza pubblica rispondono all'esigenza del rispetto di quei limiti di spesa, ora a rilevanza rafforzata, in quanto sussunti in Costituzione; ciò, anche in considerazione delle implicazioni connesse al possibile verificarsi, in caso di rilevati scostamenti da obbiettivi di saldo, di obblighi di recupero.

La cd. "copertura a debito": i profili procedurali

In attuazione delle cd. "coperture a debito", si riscontra, sul piano procedurale, l'*iter* della previa deliberazione dell'incremento dei saldi con compensazione con nuovo debito, con ciò rideterminandosi gli obiettivi fissati con la Nota di aggiornamento e ricomponendo il quadro macroeconomico con le relative interrelazioni sulla finanza pubblica; trattasi di modifica ordinamentale che esige una adeguata sistemazione nella nuova legge di contabilità da varare in relazione all'entrata in vigore, a partire dal 2014, delle leggi costituzionale n. 1 del 2012 e cd. "rinforzata" n. 243, sempre del 2012, così dando compiuta attuazione alla nuova normativa europea nel frattempo intervenuta in materia di procedure per i disavanzi eccessivi, omogeneizzando i calendari di bilancio degli Stati membri e i requisiti comuni per i quadri di bilancio nazionali, all'interno di un nuovo quadro di *governance* europeo.

In tema di "coperture a debito", il legislatore è chiamato a compiere un'opera di razionalizzazione e di sistemazione delle varie ipotesi consentite, tenuto conto del fatto che l'ordinamento interno in vigore a partire dal 2014 (a livello sia costituzionale che



di legge rinforzata) consente la possibilità di uno scostamento del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico (e quindi del ricorso all'indebitamento) nell'alveo della fattispecie costituita dall'evento eccezionale, che comprende sia i periodi di grave recessione economica sia gli eventi straordinari al di fuori del controllo dello Stato; dal che consegue l'esigenza di una riconfigurazione del quadro delle coperture finanziarie ammissibili per le leggi ordinarie tale da definire il rapporto che intercorre tra ipotesi, quali i "margini di flessibilità" e i "fattori significativi", operanti nell'ordinamento comunitario, e il concetto di evento eccezionale.

Evento eccezionale e regime delle coperture finanziarie

Alla luce del mutato quadro costituzionale, occorre definire la nozione di "evento eccezionale" evocata dal secondo comma del nuovo art. 81 Cost. quale possibilità per lo Stato di allontanarsi temporaneamente dall'equilibrio di bilancio, salvo l'obbligo del recupero al verificarsi delle condizioni normate dalla legge cd. "rinforzata" (che comunque a sua volta fa rinvio alle prescrizioni della normativa comunitaria) e sempre che non si tratti di riforme strutturali destinate a recuperare il vincolo nel medio periodo.

Il nuovo combinato disposto tra il primo e il secondo comma dell'art. 81 Cost., esige, a fini sistematici, la definizione di ciò che si intenda per "evento eccezionale" (alla luce del relativo presupposto consistente nell'avvenuta cristallizzazione in Costituzione di obiettivi di finanza pubblica impostati in termini di saldi strutturali), in quanto il ricorrere di tali fattispecie legittima il ricorso al debito come copertura anche per leggi ordinarie, salvo l'obbligo del rientro.

Merita approfondimento definitorio il rapporto tra gli effetti dei cd. "eventi eccezionali" e l'obiettivo – egualmente costituzionalizzato con il primo comma del nuovo art. 97 Cost. – della sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni, che non implica solo vincoli di medio-lungo periodo.

Il tema definitorio degli effetti degli "eventi eccezionali", che consente di deviare temporaneamente dal sentiero di convergenza verso l'Obiettivo di Medio Periodo, è



contiguo rispetto all'altro in base al quale è possibile fissare obiettivi in termini tali da poter tener conto dei riflessi finanziari delle riforme strutturali con un impatto significativo sulla sostenibilità delle finanze pubbliche, ma tali da non poter escludere conseguenze negative nell'immediato (art. 3, comma 4, l. n. 243/2012).

Il rispetto dell'obiettivo di medio termine quale si delinea a proposito dell'obbligo di copertura a seguito dell'operare dei meccanismi legati agli "eventi eccezionali" di cui al comma secondo del nuovo art. 81 Cost., dovrà essere valutato, in occasione della definizione di provvedimenti legislativi non di sessione, nei suoi aspetti di compatibilità, sia con il vincolo temporalmente rigido previsto dal terzo comma del medesimo art. 81 Cost., sia con le prescrizioni di cui al nuovo primo comma dell'art. 97 Cost., per la parte riferita alle ricadute anche sul breve periodo in ordine al principio della sostenibilità del debito; il rispetto di detto obiettivo, in occasione della definizione del quadro normativo definito nella sessione di bilancio, è risolvibile nell'ambito del relativo vincolo di coerenza con gli obiettivi programmatici così come previamente fissati; allo stesso modo, è possibile risolvere il problema della copertura della futura legge unificata di bilancio (nell'immediato, per gli oneri correnti, come è accaduto nella sessione per il 2015 e, a regime, con la legge di bilancio unificata).

Riflessi nella classificazione delle partite ai fini della contabilità nazionale a seguito delle nuove regole di cui al SEC 2010

In dipendenza del nuovo regime classificatorio introdotto dal SEC 2010 (che ha modificato il precedente SEC 95) occorre, sul piano metodologico anche di natura prospettica, tenere ben presenti le conseguenze dell'incertezza (in alcuni casi) circa le modalità di contabilizzazione di alcune partite ai fini della contabilità nazionale, anche in considerazione delle possibili difformità, da questo punto di vista, rispetto alle analoghe valutazioni riferite ai saldi di competenza finanziaria (è il caso, ad esempio della disciplina di riduzione del cuneo fiscale dei lavoratori dipendenti ed assimilati contabilizzata dal lato della spesa, trasferimenti alle famiglie).



Coperture per sottosettore

Sul versante delle coperture, come dimostrano i continui casi in cui il Governo presenta norme di pareggio degli effetti sui saldi diversi da quello di contabilità finanziaria, si evidenzia il problema, in parte nuovo, riguardante l'obbligo di compensare o meno, nell'ambito di un sottosettore, in cui si articola il settore pubblico, quando a parità di saldo complessivo al suo interno si determinano avanzi ovvero disavanzi, senza dunque partite compensative che rieostituiscano il saldo invariato per sottosettore; in tali casi appare ispirato al principio contabile della prudenza ritenere che i flussi generati da una norma debbano essere compensati per singolo sottosettore, al fine di garantire una necessaria responsabilizzazione nelle scelte e di rispettare la stessa autonomia dei vari livelli istituzionali in conformità al quadro costituzionale in vigore e segnatamente dei princìpi contenuti nell'art. 119 Cost..

Lo spostamento dei vincoli di politica "fiscale", a livello di ordinamento sia comunitario che costituzionale, verso l'aggregato delle pubbliche amministrazioni complessivamente considerato, anche per i profili di copertura con debito, rende critica l'ammissibilità di operazioni di sostituzione di partite tra i vari sottosettori, proprio alla luce della nuova prospettiva di finanza pubblica, poiché calibrata su tutto il settore pubblico.

Legge di bilancio: la doppia sezione della futura legge di bilancio e le ricadute del regime delle coperture finanziarie

La proposizione di un bilancio unificato ma al cui interno siano presenti, come dispone la legge rinforzata n. 243 del 2012, due sezioni formalmente distinte – di cui una strutturata sulla base della legislazione vigente e l'altra sulle relative variazioni normative (corrispondente, sostanzialmente, all'attuale strumento della legge di stabilità) – fa propendere, almeno ad una valutazione provvisoria dell'innovazione ordinamentale, per l'interpretazione secondo cui la sezione a legislazione vigente continuerà a non poter svolgere, o a poterlo svolgere in misura limitata, il ruolo di



riferimento per risolvere problemi di copertura: di fatto, nel sistema, essa riproduce la disposizione di cui al terzo comma del precedente art. 81 Cost., anche se nell'ambito di una concezione evolutiva della legislazione vigente.

Problematiche ordinamentali in materia di coperture finanziarie connesse alla mutata formulazione degli artt. 81 e 97 Cost.

La coesistenza del vincolo in termini di equilibrio strutturale di cui al primo comma degli artt. 81 e 97 Cost. con quello, più tradizionale, di cui al terzo comma del citato art. 81, ripropone il problema se il regime delle coperture finanziarie delle leggi possa essere espresso in futuro solo in termini nominali (come si desume dal richiamato terzo comma) ovvero anche in termini strutturali, come potrebbe essere implicato dai richiamati primi commi degli artt. 81 e 97 Cost., in quanto tra le due regole potrebbero esservi delle discrasie, con la conseguenza che una identica norma potrebbe soddisfare il primo vincolo (in termini nominali), ma non necessariamente il secondo (in termini strutturali); è il caso delle partite cd. *on-off*, incluse nei saldi nominali ma escluse, almeno in linea di princìpio, da quelli strutturali.

La "costruzione" della decisione legislativa finanziariamente rilevante, laddove espressa anche in termini di contabilità nazionale oltre che in termini di contabilità finanziaria, comporta implicazioni profonde sotto il profilo dell'assetto dei poteri all'interno della vigente architettura costituzionale, tenuto conto anche della disparità di informazioni a disposizione di Governo e Parlamento, come si evince indirettamente dal fatto che l'approntamento della relazione tecnica – che deve accompagnare ciascun disegno di legge finanziariamente rilevante – costituisee un obbligo previsto dall'ordinamento a carico del Governo, ancbe in riferimento alle iniziative legislative parlamentari, ove richiesto dalle Camere.



Segue: *in particolare, la regola sulla spesa*

L'introduzione, con la legge rinforzata, della cd. "regola sulla spesa" esclude l'agibilità di coperture infrannuali di nuove o maggiori spese con mezzi diversi dalle minori spese, laddove la predetta regola sulla spesa sia da intendersi come non valicabile una volta che sia stato fissato nelle determinazioni programmatiche.

La copertura derivante dai riflessi finanziari delle cd. "riforme strutturali"

Implicazioni sul regime delle coperture finanziarie pone l'eventuale ricorso da parte del Governo o del Parlamento alla facoltà concessa dal comma 4 dell'art. 3 della legge rinforzata, secondo cui gli obiettivi del saldo del conto consolidato possono, in conformità all'ordinamento dell'Unione europea, tener conto dei riflessi finanziari delle riforme strutturali con un impatto positivo significativo sulla sostenibilità delle finanze pubbliche; in sostanza, nel delinearsi in futuro del quadro di coperture ammissibili in riferimento a provvedimenti legislativi non di sessione, occorrerà verificare il punto di conciliazione, da un lato, tra la perdurante esigenza di un allineamento nominale tra oneri e coperture (eventualmente con le interpretazioni evolutive ed integrative) e, dall'altro, l'effetto di impostazioni che fanno riferimento ad elementi di medio periodo e a forme di compensazione che si collocano al di fuori dell'interpretazione consolidata dell'obbligo di copertura, così come suggellata nella legge di contabilità, traducendosi detti "mezzi" in modelli di copertura dinamici; dal che consegue, nel raffronto tra oneri certi e coperture con diverso grado di certezza, un inevitabile sfasamento del realizzarsi degli uni rispetto alle altre, sfasamento – che nel breve come nel medio periodo - non può che ripercuotersi sugli equilibri di finanza pubblica.



Il nuovo quadro ordinamentale e l'istituto dei fondi speciali

Va ribadita, sotto il profilo della copertura, la potenzialità dell'antico istituto dei fondi speciali; tale istituto, a seguito della riforma della legge di contabilità con la richiamata legge n. 468 del 1978, fu ripensato proprio per svolgere il ruolo di "meccanismo di trasmissione" tra il momento programmatico e gli aspetti finanziariamente rilevanti della legislazione ordinaria.

Clausola di salvaguardia: minori entrate e maggiori entrate

In presenza di norme onerose costruite con il sistema del tetto di spesa con il ricorso a copertura di maggiori entrate deve di norma richiedersi l'inserimento di una clausola di salvaguardia, ove risulti non a sufficienza documentato che gli incrementi tributari dedotti a copertura risultino idonei a ragguagliare gli oneri.

Meccanismo di regolazione degli effetti finanziari della legislazione riferiti ai quadri in vigore di finanza pubblica per il sostegno finanziario connesso alla sistemazione contabile di una pronuncia della Corte costituzionale in materia di adeguamenti pensionistici.

Il decreto legge n. 65/2015 regola gli effetti della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale in materia di adeguamenti pensionistici, per ridurre l'impatto finanziario della pronunzia nei limiti consentiti dai saldi approvati. La misura funge infatti da fattore migliorativo dei nuovi saldi tendenziali peggiorati dalla sentenza, ponendo sulle previsioni di bilancio per l'anno in corso (assestamento) e per gli anni a venire il vincolo di tener conto degli effetti del provvedimento.

Viene in tal modo a concretizzarsi un meccanismo di regolazione degli effetti finanziari della legislazione tale da far riferimento ai quadri in vigore di finanza pubblica, la cui tenuta finisce con lo svolgere la funzione di sostegno finanziario per la sistemazione contabile dei predetti effetti. Si realizza dunque, nel far riferimento a



variabili esterne rispetto al dato legislativo, un sistema che induce ad allentare il vincolo di contestualità tra le varie componenti finanziarie del singolo provvedimento, pur trattandosi nella fattispecie di un miglioramento di tendenziali peggiorati: tra l'altro, merita particolare attenzione la verifica circa la coesistenza di un eguale livello di certezza tra le varie componenti delle leggi finanziariamente rilevanti.

La costruzione delle coperture: distinzione tra legislazione di spesa vigente, invariata e nuova legislazione.

La nuova legge di contabilità dovrà affrontare la distinzione, nell'esposizione degli oneri, tra legislazione di spesa vigente, invariata e nuova legislazione.

Il principio contabile della chiarezza e della completezza della Relazione tecnica

Permane inattuato l'ultimo comma dell'art. 17 della legge di contabilità, secondo cui le disposizioni contenute nei provvedimenti legislativi di iniziativa governativa che prevedono l'incremento o la riduzione di stanziamenti di bilancio indicano anche le missioni di spesa e i programmi interessati.

Problematicità metodologica delle coperture si ravvisa in riferimento agli emendamenti approvati in sede parlamentare, spesse volte adottati in carenza di adeguati elementi informativi circa la normativa considerata nel suo complesso.

Si conferma la necessità di disporre, nella documentazione a corredo, dell'impatto delle singole misure sulle varie regole di finanza pubblica, ossia in riferimento non solo all'indebitamento netto nella doppia versione sia nominale che strutturale, ma anche al debito (l'impatto sul quale è correlato alla cassa) e alla spesa (l'impatto sulla quale è correlata alla competenza). Ciò è richiesto non solo come utile informazione ai fini dell'inquadramento degli effetti dei provvedimenti finanziariamente rilevanti all'interno del percorso in atto di finanza pubblica, ma



anche per la connessione – più volte ribadita – tra obbligo di copertura (e quindi valutazione degli effetti finanziari) ed obiettivi di merito così come fissati dagli articoli 81 e 97 Cost..

Segue: *rilevanza costituzionale della Relazione tecnica*

Una convincente e fondata quantificazione degli oneri finanziari è imposta dall'art. 17 della legge di contabilità n. 196 del 2009, che prevede, a corredo delle leggi di spesa, la Relazione tecnica quale diretta attuazione del principio costituzionale della copertura finanziaria di cui all'art. 81 Cost., posto a garanzia non solo di un corretto assolvimento dell'obbligo di copertura, facente parte del nostro sistema costituzionale sin dal 1948, ma anche in relazione al mutato art. 81 entrato in vigore il 1° gennaio 2014, nel senso di una profonda connessione con i vincoli di politica finanziaria sanciti ora dal quadro costituzionale.

Le clausole di neutralità finanziaria

Le Relazioni tecniche il più delle volte non forniscono un esauriente apparato documentativo di dettaglio in ordine all'effettiva attuabilità delle disposizioni in presenza del vincolo di neutralità.

L'eventuale discrasia tra la portata della singola norma (o dell'intero provvedimento) e la clausola di neutralità può determinare il rischio del prodursi di condizioni per una sostanziale disapplicazione, parziale o totale, della normativa medesima, con pregiudizio dei principi contabili dell'attendibilità e di veridicità delle scritture contabili.

Sempre in riferimento alle clausole di neutralità occorre rimarcare che, a meno di costanti recuperi di produttività, elevato è il rischio, nelle more dell'avvio dell'attuazione di una normativa, possa avere emersione un fabbisogno di risorse aggiuntive da soddisfare con mezzi ordinari di bilancio.



Il principio di chiarezza: eterogeneità e frammentarietà dei provvedimenti legislativi di spesa

L'analisi della legislazione di spesa rivela la eterogeneità e, non di rado, la frammentarietà dei provvedimenti approvati, in grandissima parte consistenti in leggi di conversione di decreti-legge, uno strumento quest'ultimo per il quale continui sono i moniti da parte della Corte costituzionale oltre che del Presidente della Repubblica, segnatamente in ordine al divieto di formulare norme dal carattere differenziato e comunque non coerente con i presupposti di necessità ed urgenza.

Si riscontra come frequente il fenomeno derivante dalla previsione, nei testi legislativi, di norme primarie che attendono un completamento, delegato a successivi e complessi provvedimenti amministrativi di attuazione, i cui tempi di entrata in vigore rischiano di incidere non marginalmente sugli effetti, sostanziali e finanziari, ascritti *ex ante* alla normativa medesima e comunque conteggiati sovente nei saldi tendenziali di finanza pubblica.

Poteri del Ministero dell'economia e delle finanze in caso di scostamenti in relazione al rispetto dell'obiettivo programmatico

La più recente legislazione di spesa (cfr. disposizioni contenute nel DL n. 35 del 2013, come modificato dal successivo DL n. 102 del 2013) prevede che, ove a seguito del monitoraggio dell'attnazione delle misure previste in materia di pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni ai fini del rispetto dell'obiettivo programmatico in termini di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, dovessero emergere scostamenti, il Ministero dell'economia e delle finanze, previa comunicazione al Parlamento, viene dotato di alcuni poteri, che vanno dalla rimodulazione delle spese autorizzate dal decreto in questione al blocco degli impegni e dei pagamenti nonché all'adozione di provvedimenti correttivi urgenti. La norma, nella sua ampiezza, dal punto di vista costituzionale, si riflette sull'equilibrio tra i poteri dello Stato: l'Esecutivo diventa in tal modo – tra l'altro direttamente per il



tramite del Ministro dell'economia e delle finanze e non invece del Presidente del Consiglio dei ministri in base all'art. 95, primo comma, Cost. – il *dominus* della modulazione del nuovo debito e della stessa riconfigurazione dei saldi di finanza pubblica, con provvedimenti di rango sub-primario, se si eccettua la possibilità di adottare provvedimenti correttivi d'urgenza intesi come decreti-legge.

B) Le leggi di spesa: morfologia giuridica degli oneri, quantificazioni e coperture

Frequenti sono i rinvii, operati dal legislatore, alla fase amministrativa in ordine alla definizione di aspetti finanziari di rilievo di varie norme approvate, talora rimettendo a tale sede anche l'individuazione di particolari casi di definizione dell'obbligo tributario e delle relative variazioni, talaltra rinviando alla fase amministrativa anche la calibratura più precisa del sistema degli oneri e delle coperture: entità da rimettersi allo strumento legislativo (come si evince anche dai vincoli di cui all'art. 23 Cost.). Lo spostamento della definizione del vincolo finanziario dall'*ex ante* – legato al momento della deliberazione della norma - all'*ex post*, che dovrebbe attenere alla fase dell'esecuzione della norma medesima e al monitoraggio dei relativi effetti e non alla definizione, invece, degli aspetti basilari di carattere finanziario della norma primaria, incide sul rispetto del principio della cd. "autosufficienza" della norma primaria di spesa, più volte rimarcato dalla Corte costituzionale in occasione dello scrutinio di leggi regionali (v. sent. 141 del 2014).

Il principio di autosufficienza finanziaria della singola legge di spesa

Il riferimento alle previsioni in quanto elementi esogeni evidenzia un affievolimento del principio dell'autosufficienza finanziaria della singola legge, come insito nel sistema tradizionale, riconfermato con il nuovo comma terzo dell'art. 81 Cost.: ciò a vantaggio di una visione in cui acquistano rilevanza elementi dinamici, tali



da assumere diversi parametri di riferimento, di carattere esterno rispetto al dato normativo.

In tali casi, da un punto di vista puramente metodologico, sembrerebbe riacquistare significato, in linea generale, un'impostazione della sistemazione degli effetti finanziari simile a quella percorsa prima della riforma di cui alla legge di contabilità n. 468 del 1978, nel senso di far riferimento, cioè, a variabili attinenti all'evoluzione del quadro macroeconomico e dunque ad elementi esterni rispetto al dato normativo. Ciò pur tenendo conto delle profonde modifiche di fondo delle tecniche e delle regole di gestione della finanza pubblica da allora intervenute.

Anticipazione dello spazio di copertura negli obiettivi programmatici

Va vista con perplessità la tecnica di anticipazione dello spazio di copertura negli obiettivi programmatici (in peggioramento), il che viene in qualche modo ad alterare il meccanismo di fondo delle modalità di assolvimento del relativo obbligo (per come si sono evolute negli ultimi decenni), che consistono - sia nel testo vigente della Costituzione sia in quello novellato (entrata in vigore nel 2014) in riferimento all'obbligo di copertura - nel non peggiorare le previsioni tendenziali costruite sul criterio della legislazione vigente. Ciò a prescindere dalle modalità con cui viene reperita la singola copertura finanziaria.

Quantificazione dell'onere quale limite massimo

Va registrata come positiva - anche ai fini della controllabilità della finanza pubblica e in particolare degli effetti della legislazione più recente - la tendenza ad un maggior ricorso all'indicazione dell'onere come limite massimo.



Quantificazione degli oneri: il rispetto dei principi di ragionevolezza e di sostenibilità

Si riscontra, di frequente, la carenza di adeguati approfondimenti, circa le quantificazione degli oneri, con riflessi sulle valutazioni di sostenibilità e di ragionevolezza delle coperture.

Nuovi oneri: la mancata considerazione dell'impatto sui conti di cassa

Si registra, per alcune norme, la mancata considerazione del possibile impatto sui conti di cassa, come nei casi in cui la relativa finalità consiste proprio nel rendere più spendibili stanziamenti in essere; una variante è costituita dal mantenimento in bilancio di residui al di fuori dei limiti temporali in cui ciò è consentito oppure da una copertura che consiste nell'utilizzare per altre finalità residui in essere, proprio allo scopo dichiarato di incrementarne l'impatto sulla cassa; peraltro, in alcuni casi è inveee espressamente (e correttamente) prevista la compensazione dei connessi effetti sui saldi diversi da quelli di contabilità finanziaria, a carico dell'apposito fondo per l'ammortamento delle rate dei limiti d'impegno.

Le spese di personale

Quanto alla spesa per assunzioni nel pubblico impiego, è da rimarcare che non possono ritenersi realistici i tetti di spesa indicati in via permanente, come pure richiede la legge di contabilità; difatti, allo stato non è possibile ostacolare il prodursi degli effetti da parte della normativa che regola la progressione delle carriere; sicché il sistema finisce con il risultare privo di un meccanismo di controllo dell'andamento della singola *tranche* di onere nel medio e lungo periodo, se non trasferendo la questione al livello più ampio del controllo del comparto, soluzione che però appare generica e non sufficientemente rigorosa sul piano della copertura.



Oneri inderogabili

In materia di oneri inderogabili (come per esempio per quanto concerne le assunzioni nel pubblico impiego), le quantità finanziarie messe a disposizione non possono svolgere - dal punto di vista giuridico - la funzione di limite di spesa, ma rappresentano un indicatore delle dimensioni finanziarie del fenomeno: appare pertanto essenziale una relativa quantificazione che risulti la più affidabile possibile, minimizzando in tal modo il rischio della necessità di far fronte ad oneri aggiuntivi (connessi non solo al costo vivo, ma anche a fenomeni "indiretti", come le ricostruzioni di carriera ed altro).

Si registrano fattispecie di coperture a valere su spese rimodulabili, il che configura così un ricorso a risorse la cui riducibilità non risulta sempre né ricostruibile né giudicabile, con conseguenze sulla sostenibilità della copertura.

Oltretutto, si fa rinvio in tal modo a mezzi di bilancio, il che non è consentito se non riducendo espressamente autorizzazioni legislative di spesa, sulla base della legge di contabilità ed in coerenza con il principio della legislazione vigente, secondo le osservazioni dianzi sviluppate.

C) Mezzi di copertura

Il ricorso al debito

Il decreto-legge n. 35 del 2013 si segnala per rappresentare il primo caso – a partire dalla legge di contabilità n. 468 del 1978 - seguito poi dai decreti-legge nn. 102/2013 e 66/2014, di copertura di oneri espressamente a carico di debito pubblico aggiuntivo, utilizzando margini di flessibilità consentiti dalla normativa comunitaria al realizzarsi di determinate condizioni, segnatamente per azioni di politica economica orientate allo sviluppo, sia pure nel rispetto della necessaria stabilità finanziaria e dei vincoli in termini nominali, ossia alla condizione di un rapporto tra indebitamento netto/prodotto interno lordo non superiore al 3 per cento (al lordo naturalmente



dell'azione di stimolo consentita). Si tratta di una modalità di copertura che si colloca al di fuori dell'iuterpretazione che è stata fornita circa l'attuazione del quarto comma dell'art. 81 Cost. a partire almeno dalla legge di contabilità n. 468 del 1978, una delle cui finalità consisteva appunto nel concentrare nella legge finanziaria la decisione annuale circa il nuovo debito (considerata la manovra correttiva), escludendo pertanto che ciò potesse avvenire con singole leggi ordinarie, le quali debbono essere sottoposte quindi a forme di coperture tipiche consistenti in riduzioni di spese o in aumenti di entrata, con esclusione dunque del ricorso, esplicito o implicito (attraverso la mancata o parziale previsione della copertura) al debito; il sopraggiungere di un diverso quadro istituzionale di fondo – quello sovranazionale europeo – ha potuto determinare quindi la legittimità del ricorso al debito per finanziare oneri decisi da leggi ordinarie, ovviamente alle condizioni previste dalla normativa comunitaria e nel rispetto degli obiettivi concordati.

Si è rilevato un insieme di disposizioni che comportano un diverso utilizzo delle risorse acquisite o da acquisire sulla base del decreto-legge n. 35 del 2013, la cui copertura era stata disposta mediante emissione di debito pubblico in quanto la finalità del pagamento dei debiti commerciali nei confronti delle imprese era ritenuta, in sintesi, un "fattore rilevante" che, ai sensi della normativa eurounitaria, avrebbe consentito nell'immediato un allontanamento dal percorso di rientro in materia di obiettivi di finanza pubblica, in vista di una ripresa nel medio periodo.

I cd. "effetti indiretti"

L'esigenza del rispetto del principio contabile della "trasparenza" e soprattutto della eguale certezza tra oneri e coperture esige particolare rigore per il caso della copertura attraverso i cd. "effetti indiretti" (nella più recente legislazione, tale ipotesi si è verificata a proposito della copertura –parziale- generata dai maggiori pagamenti dei debiti delle pubbliche amministrazioni come effetto indiretto in termini di IVA; es. decreti-leggi nn. 35 e 102 del 2013 e 66 del 2014, già esaminati sotto il profilo della



copertura a debito), soprattutto per l'incertezza dei relativi effetti, il che determina l'attivazione delle clausole di salvaguardia, che a loro volta subiscono ulteriori modifiche legislative *ex post*.

Molto ampio si appalesa il ricorso agli effetti fiscali indotti a copertura di oneri, soprattutto legati ad assunzioni di personale e ad erogazioni di natura pensionistica: si tratta di una materia delicata, in quanto gli oneri debbono essere sempre presentati al lordo e tradizionalmente si è riservata alla sessione di bilancio la possibilità di considerare automaticamente gli oneri in termini netti. Si tratta di tema che potrebbe essere affrontato nell'ambito della elaborazione della prossima legge ordinaria di contabilità.

Copertura con le previsioni tendenziali

Si sono riscontrati oneri di spesa sussunti nei "tendenziali"; tale tecnica esige la verifica che dalla singola norma discendano oneri con conseguente necessità di copertura. E' dunque essenziale, come la Corte ha richiesto più volte, che le ipotesi contenute nei "tendenziali" siano le più esaustive e circostanziate possibili, almeno in riferimento ai grandi aggregati, per quanto riguarda non solo le rimodulazioni, come prevede la legge "rinforzata" n. 243 in riferimento alla futura legge di bilancio unificata per la sezione corrispondente al bilancio a legislazione vigente, ma anche le componenti di dettaglio dell'ammontare complessivo.

E' altresì essenziale che siano le stesse Relazioni tecniche relative ai singoli provvedimenti legislativi anche non di sessione a diffondersi in maniera più particolareggiata su tali ipotesi, per suffragare l'asserita assenza di oneri (ovvero le relative quantificazioni) in riferimento a singole disposizioni successive alla costruzione dei "tendenziali".



In particolare, il caso delle agevolazioni fiscali

In caso di coperture di oneri derivanti dalle agevolazioni fiscali, occorre massima trasparenza dei criteri con cui, anche a livello di dettaglio, viene costruito il singolo capitolo di entrata del bilancio a legislazione vigente, in quanto è solo conoscendo tali criteri che si può asseverare o meno l'avvenuta o parziale considerazione delle entrate connesse allo svolgimento di un'attività economica, rispetto a cui poter valutare l'impatto, ad esempio, di una misura d'incentivo; in tanto possono risultare realistiche e sostenibili "manovre" tendenti a raggiungere gli obiettivi previsti di politica "fiscale", in quanto si sia in presenza della costruzione di quadri tendenziali di elevata affidabilità e conoscibilità.

Il ricorso alle gestioni fuori bilancio

Si registra un diffuso ricorso a diverse forme di gestioni fuori bilancio, il che è indirettamente indicativo di un'inadeguatezza delle ordinarie procedure di bilancio rispetto alle esigenze di flessibilità nella gestione di determinati comparti; tale modalità di copertura non appare coerente né con i principi contabili di significatività, di trasparenza e neppure con il principio dell'annualità del bilancio dello Stato; inoltre, il proliferare delle gestioni fuori bilancio non appare coerente neppure con il principio dell'universalità di bilancio, correlato, dalla legge di contabilità, con i profili attuativi dell'art. 81 Cost..

Il ricorso a risparmi di spesa

Si riscontrano norme che riducono l'effetto di precedenti disposizioni di risparmio di spesa, la cui modifica però non viene ritenuta tale da richiedere la copertura perché il risparmio non era stato quantificato nelle Relazioni tecniche di riferimento; il fenomeno può anche comportare peggioramenti dei "tendenziali", i



quali ultimi, basandosi sui consuntivi connessi all'attuazione delle norme originarie, dovrebbero evidenziarne nel corso del tempo gli effetti.

Utilizzo di fondi di parte capitale per oneri di parte corrente

Si riscontrano frequenti casi di utilizzo di fondi di parte capitale per finalità correnti; ciò notoriamente è vietato dalla legge di contabilità e risulta parificato, nei precedenti consultivi delle Commissioni bilancio del Parlamento, al caso dell'assenza di copertura finanziaria, con le relative conseguenze procedurali.

Tetti di spesa e legge di bilancio

Nei casi di ricorso al tetto di spesa, l'esigenza di una quantificazione la più realistica possibile degli oneri della singola legge e dunque delle risorse messe a disposizione, appare necessaria in quanto, soprattutto in assenza di clausole di salvaguardia effettive ed automatiche, il rischio è che altrimenti debbano ricercarsi mezzi aggiuntivi per far fronte ad oneri che il più delle volte si stanno già producendo, se non vi è la possibilità di modularli in attesa delle ulteriori coperture.

La tecnica del tetto di spesa si pone in linea con l'evoluzione della contabilità pubblica verso metodiche di controllo *top-down*, come previsto peraltro dalle stesse deleghe presenti nella legge di contabilità (il cui termine è previsto in scadenza alla fine del corrente anno). Esiste, a livello metodologico, anche una connessione con l'evoluzione della stessa legge di bilancio - in base alla nuova struttura dell'art. 81 Cost. - verso l'acquisizione di una natura sostanziale, in virtù della quale gli stanziamenti potrebbero assumere la funzione di limite di spesa. Ma ciò nondimeno si tratta di una tecnica che va calibrata con attenzione in considerazione dell'effettivo grado di elasticità della singola linea di spesa: maggiore è il grado di rigidità di quest'ultima e minore è la giustificazione del ricorso a tale meccanismo contabile.



La tecnica del tetto di spesa andrebbe valutata alla stregua della sua coerenza con la legge di contabilità, la cui *ratio*, anche tenuto conto della relativa interpretazione nel corso del tempo, tenderebbe ad escludere un ricorso ad essa in presenza di oneri essenzialmente non rimodulabili come quelli di cui si tratta, tenuto conto che da un punto di vista sistematico appare ragionevole imporre un tetto a quelle tipologie di spesa che, per la loro flessibilità, possono effettivamente essere gestite nel limite quantitativo imposto dalla legge, anche nel corso del tempo.

Utilizzo di stanziamenti di fondo globale corrente per la copertura di oneri permanenti

Ferma rimanendo la valenza positiva dell'istituto del fondo speciale, va rilevato che un suo utilizzo per la copertura di oneri permanenti, pur non incontrando un divieto formale ad opera della legge di contabilità, comporta la conseguenza di un irrigidimento delle poste di bilancio, il che – a parità di condizioni – pone le premesse per una difficoltà aggiuntiva in ordine all'agibilità di manovre future che si basino in gran parte sulla riduzione della spesa.

Le clausole di salvaguardia

Frequente è il caso di mancata previsione di clausole di salvaguardia in presenza di oneri solo valutati o stimati, ovvero nell'indicazione di clausole che, nel far riferimento a programmi di bilancio con alto coefficiente di realizzazione, richiederebbero il più delle volte una più convincente dimostrazione in ordine alla propria sostenibilità; nei casi dubbi, infatti, è evidente che si è in presenza di clausole che si risolvono in norme di stile, anche in questo caso contribuendo a rendere più difficoltoso - a parità di condizioni – il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.



Clausole di invarianza

In riferimento alle deleghe e ai connessi decreti legislativi, il ricorso generalizzato alle clausole d'invarianza può risolversi in un ampio trasferimento alla successiva sede delegata della fase di costruzione degli effetti contabili della normativa e della relativa sistemazione negli equilibri di finanza pubblica. Un tale andamento, se da un lato appare sostanzialmente in linea con la legge di contabilità, che però prevede tale possibilità solo se non risulti possibile circoscrivere il perimetro finanziario dell'intervento nella sede della legge delega, d'altra canto, in molti casi, rischia di creare una pressione abnorme nella fase successiva della legislazione delegata.

La sunset legislation *(autoabrogazione)*

In alcuni casi, come per il d.lgs. n. 80 del 2015, in materia di lavoro, si assiste ad una sorta di *sunset legislation* (autoabrogazione) per gli anni successivi, ove non si reperiscano le occorrenti risorse con ulteriori (ovvero altri) decreti legislativi, il che, mentre appare garantista sotto il profilo della tenuta degli effetti finanziari, può presentare aspetti problematici - di merito - ai fini dell'efficacia nel tempo del sistema dei benefici in questione.

I cd. "tagli lineari"

La copertura consistente nei cd. "tagli lineari" di spese, pur ammessa, finisce con l'alterare di fatto una corretta programmazione della spesa, il che introduce nella gestione del bilancio elementi di episodicità – peraltro in un contesto di riduzione delle risorse a disposizione – che possono progressivamente pregiudicare il fisiologico rapporto tra i compiti che la singola Amministrazione è chiamata a svolgere sulla base della legislazione vigente e l'entità degli strumenti finanziari a disposizione.

Utilizzo della riduzione dei tassi di interesse



Si riscontrano coperture finanziarie consistenti nell'utilizzo della riduzione in atto dei tassi di interesse, a fronte di oneri pluriennali; una tale copertura per oneri pluriennali non appare ispirata a criteri prudenziali attese la volatilità dei tassi nel corso del tempo e la scarsa controllabilità da parte dell'autorità di governo di tale categoria di spesa; peraltro, si tratta di una forma di copertura non prevista dalla legge di contabilità, utilizzabile, eventualmente, all'atto delle configurazioni del quadro complessivo di finanza pubblica con la annuale sessione di bilancio.

Le accise sui carburanti

Si riscontrano coperture finanziarie consistenti nell'aumento delle accise sui carburanti a fronte di oneri pluriennali, senza che le Relazioni tecniche esplicitino l'effettiva elasticità dei consumi al continuo incremento dell'imposizione; donde l'incertezza circa della conseguibilità degli importi in termini di maggior gettito ascritti alla norma.

Rinvio ai bilanci degli enti territoriali

Si riscontrano violazioni dell'art. 19 della legge n. 196 del 2009 da parte di norme di spesa con effetti che ricadono sul bilancio degli enti pubblici (territoriali e non territoriali), senza che vengano fornite a questi ultimi disponibilità aggiuntive di copertura: il tutto con la giustificazione generica – talora neanche espressa in norma – secondo cui non vi sono effetti negativi *tout court* (senza un'adeguata dimostrazione) ovvero vi si provvede nell'ambito dei limiti di spesa in essere oppure, ancora, rivedendo la composizione del bilancio degli enti interessati.



Minori spese da riaccertamento residui

Il ricorso, a copertura, ai residui di bilancio, in essere e perenti, con iscrizione di tali disponibilità in conto competenza, può determinare riflessi sul rispetto delle previsioni di cassa calibrate al netto dei predetti riaccertamenti.

Riduzione dei consumi intermedi

La riduzione degli stanziamenti della categoria per consumi intermedi, spesso interessati dalla prassi dei tagli lineari può essere foriera di effetti di "rimbalzo" negli anni successivi, non disgiunti dal rischio per cui possono così crearsi i presupposti per il prodursi in futuro di nuovo debito sommerso.

Il ricorso alla legge di bilancio

La copertura di nuovi o maggiori oneri con il rinvio direttamente al bilancio ai fini della relativa quantificazione negli esercizi successivi non è coerente con il sistema costituzionale delle coperture.

Segue: *il rinvio ai mezzi di bilancio per la copertura delle spese continuative e ricorrenti in ambito regionale*

Il regime di copertura per le spese continuative e ricorrenti in ambito regionale, con rinvio al bilancio per le successive quantificazioni, va valutato alla luce del sistema costituzionale delle coperture.



I crediti di imposta

In tema di copertura attraverso i cd. "crediti di imposta", l'apparato documentativo, proprio della relazione tecnica, appare il più delle volte sprovvisto di indicazioni per i profili che attengono alla distribuzione dell'onere esercizio per esercizio; la definizione *in progress* degli aspetti operativi, ivi compresi quelli finanziariamente rilevanti, rende incerta la sussistenza in capo ai destinatari di situazioni di diritto soggettivo o di diritto affievolito, in dipendenza delle specificazioni affidate alla normativa secondaria, il che ripropone il problema del perimetro e della legittimità della cd. "delegificazione".

Il ricorso alle risorse giacenti sulle contabilità speciali

Frequente ricorso, per finalità di copertura, alla riduzione delle risorse giacenti su contabilità speciali; trattasi di una modalità di copertura che attinge a fondi fuori bilancio costituiti da giacenze di tesoreria preordinate ad essere fatte rifluire in bilancio in quanto regolazioni contabili per destinazioni vincolate; l'accumularsi delle giacenze su tali contabilità (fino a raggiungere importi elevati), per loro natura temporalmente e quantitativamente limitate, determina un'anomalia gestionale del circuito bilancio-tesoreria, la quale ultima deve perciò vedere ridotta in modo razionale l'entità delle risorse in essere sulle contabilità speciali, anche per contenere elusioni dei principi di contabilità pubblica, riferiti in particolare all'unità e all'universalità del bilancio.



D) Giurisprudenza costituzionale

Principi costituzionali in materia di finanza pubblica

a) Il principio dell'equilibrio di bilancio, già desumibile dal testo vigente dell'art. 81, quarto comma, Cost., opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte (sentenza n. 26 del 2013);

b) A tale obbligo non sfuggono le norme regionali, ivi incluse quelle delle Regioni e Province ad autonomia differenziata (sentenza n. 26 del 2013, nonché, *ex plurimis*, sentenze n. 213 del 2008 e n. 16 del 1961);

Equilibrio e legge di bilancio

La Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 70 del 2012, ha valorizzato la sussistenza a livello costituzionale del principio dell'equilibrio al quale deve ossequio anche la legge di bilancio; in tal modo la Consulta ha superato l'approccio dottrinale che riteneva l'art. 81 quale strumento di conformazione dei processi decisionali di Governo e Parlamento circa la consapevolezza delle loro conseguenze finanziarie, elevando il contenuto dell'art. 81 a vincolo sostanziale nel governo della finanza pubblica.

In proposito, l'estensione alla legge di bilancio del principio di copertura di cui all'art. 81, quarto comma, Cost. meriterebbe un ulteriore approfondimento in quanto il vizio in cui dovesse incorrere una legge di bilancio in equilibrio nominale ma che non fosse assistita dai necessari elementi idonei a comprovarne la attendibilità e la sostenibilità, vulnererebbe principi intrinseci all'ordinamento contabile.

Risulta anche affermato che il principio inderogabile dell'equilibrio in sede preventiva del bilancio di competenza comporta che non possono rimanere indipendenti e non coordinati, nel suo ambito, i profili della spesa e quelli dell'entrata (v. sentenza n. 118 del 2012).



Principio di unità del bilancio

L'art. 24, comma 1, della legge n. 196 del 2009, con disposizione ricognitiva di una regola dell'ordinamento contabile stabilisce che il principio di unità del bilancio, insieme a quelli di integrità ed universalità, costituisce «profilo attuativo» (*rectius*: specificativo) dell'art. 81 Cost.; sicché è da ritenere in contrasto con detto parametro costituzionale quella disposizione che dovesse istituire un vincolo di destinazione tra una entrata di natura corrente e una maggiore spesa afferente all'esercizio di competenza (sentenze n. 224 del 2014 e n. 192 del 2012).

Operare congiunto del principio di copertura e del principio di coordinamento finanziario

Risulta affermato l'operare congiunto di due parametri costituzionali, il principio di copertura e il principio di coordinamento della finanza pubblica, ma non nel senso che il primo esiga per la propria operatività norme di principio di coordinamento della finanza pubblica ovvero sia a quest'ultimo funzionale, ma solo per rimarcare che l'elemento "informativo" costituisce uno strumento essenziale anche ai fini della valutazione dell'osservanza, da parte della legislazione di spesa, dell'obbligo di copertura. Nel merito, al di là di una diffusa motivazione sul punto, non può non evidenziarsi la problematicità della affermata, stretta connessione tra i due parametri citati (equilibrio di bilancio *ex* articolo 81 e coordinamento della finanza pubblica *ex* articolo 117), atteso che sembrerebbe sufficiente l'affermazione circa la riconducibilità degli obblighi informativi (per esempio, la relazione tecnica) nell'alveo dell'art. 81.

Emergenza finanziaria e principio dell'affidamento

Nemmeno la sopravvenienza dell'interesse dello Stato alla riduzione del debito pubblico, può costituire adeguata giustificazione di un intervento così radicale in



danno del principio dell'affidamento (che trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost.), ai quali era stato concesso un termine di ragionevole durata per convertirla nella nnova. 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 contemperato.

L'affidamento non esclude che il lcgislatore 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).

Gli effetti di spesa delle sentenze della Corte costituzionale

Con la sentenza **n. 10 del 2015**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 81, commi 16, 17 e 18, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione di questa sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica. L'effetto della pronuncia - ha motivato la Corte - discende da "ragioni di stretta necessità" e decorre "dal giorno successivo alla pubblicazione della presente decisione nella Gazzctta Ufficiale della Repubblica".



Dette "ragioni di stretta necessità" sono state così illustrate dalla Corte: "La cessazione degli effetti delle norme dichiarate illegittime dal solo giorno della pubblicazione della presente decisione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica risulta, quindi, costituzionalmente necessaria allo scopo di contemperare tutti i principi e i diritti in gioco, in modo da impedire «alterazioni della disponibilità economica a svantaggio di alcuni contribuenti ed a vantaggio di altri [...] garantendo il rispetto dei principi di uguaglianza e di solidarietà, che, per il loro carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali» (sentenza n. 264 del 2012). Essa consente, inoltre, al legislatore di provvedere tempestivamente al fine di rispettare il vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio, anche in senso dinamico (sentenze n. 40 del 2014, n. 266 del 2013, n. 250 del 2013, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966), e gli obblighi comunitari e internazionali connessi, ciò anche eventualmente rimediando ai rilevati vizi della disciplina tributaria in esame.".

Con la **sentenza n. 70 del 2015**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui prevede che «In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento».

Con la **sentenza n. 178 del 2015**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale sopravvenuta, a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione di questa sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica e nei termini indicati in motivazione, del regime di sospensione della contrattazione collettiva, risultante da: art. 16, comma 1, lettera b), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, come specificato dall'art. 1, comma 1, lettera c),



primo periodo, del d.P.R. 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111); art. 1, comma 453, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014) e art. 1, comma 254, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2015). La Corte, sul punto della sopravvenienza dell'illegittimità costituzionale della norma scrutinata, ha così motivato "Il reiterato protrarsi della sospensione delle procedure di contrattazione economica altera la dinamica negoziale in un settore che al contratto collettivo assegna un ruolo centrale (sentenza n. 309 del 1997, punti 2.2.2., 2.2.3. e 2.2.4. del Considerato in diritto). Nei limiti tracciati dalle disposizioni imperative della legge (art. 2, commi 2, secondo periodo, e 3-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001), il contratto collettivo si atteggia come imprescindibile fonte, che disciplina anche il trattamento economico (art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001), nelle sue componenti fondamentali ed accessorie (art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001), e «i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, nonché le materie relative alle relazioni sindacali» (art. 40, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 165 del 2001)." [...] "Se i periodi di sospensione delle procedure "negoziali e contrattuali" non possono essere ancorati al rigido termine di un anno, individuato dalla giurisprudenza di questa Corte in relazione a misure diverse e a un diverso contesto di emergenza (sentenza n. 245 del 1997, ordinanza n. 299 del 1999), è parimenti innegabile che tali periodi debbano essere comunque definiti e non possano essere protratti *ad libitum*. Su tale linea converge anche la Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha sottolineato l'esigenza di «un "giusto equilibrio" tra le esigenze di interesse generale della comunità e i requisiti di protezione dei diritti fondamentali dell'individuo» e ha salvaguardato le misure adottate dal legislatore portoghese – in tema di riduzione dei trattamenti pensionistici – sulla scorta dell'elemento chiave del limite temporale che le contraddistingue (Seconda sezione, sentenza 8 ottobre 2013, António Augusto da Conceiçao Mateus e Lino Jesus Santos Januário contro Portogallo, punti 23 e seguenti del Considerato in

diritto). Il carattere ormai sistematico di tale sospensione sconfina, dunque, in un bilanciamento irragionevole tra libertà sindacale (art. 39, primo comma, Cost.), indissolubilmente connessa con altri valori di rilievo costituzionale e già vincolata da limiti normativi e da controlli contabili penetranti (artt. 47 e 48 del d.lgs. n. 165 del 2001), ed esigenze di razionale distribuzione delle risorse e controllo della spesa, all'interno di una coerente programmazione finanziaria (art. 81, primo comma, Cost.). Il sacrificio del diritto fondamentale tutelato dall'art. 39 Cost., proprio per questo, non è più tollerabile. Solo ora si è palesata appieno la natura strutturale della sospensione della contrattazione e può, pertanto, considerarsi verificata la sopravvenuta illegittimità costituzionale, che spiega i suoi effetti a séguito della pubblicazione di questa sentenza.".

Le norme di contabilità pubblica attuative dei principi costituzionali

Regole di cui all'art. 17 della legge n. 196 del 2009 in tema di copertura.

a) le disposizioni della legge n. 196 del 2009, in particolare l'art. 17, costituiscono regole specificative dell'indefettibile principio di equilibrio del bilancio espresso dall'articolo 81, quarto comma, Cost. (sentenza n. 176 del 2012);

b) detta previsione di cui all'art. 17 della legge di contabilità in materia di copertura delle leggi di spesa, anche per effetto dell'esplicito richiamo contenuto nell'art. 19 della stessa legge, trova applicazione anche per le leggi regionali (sentenze n. 26 del 2013; n. 115 del 2012);

c) la disciplina di cui al citato art. 17 non comporta un'innovazione al principio della copertura, bensì una semplice puntualizzazione tecnica (come confermato, tra l'altro, dall'incipit della norma: «in attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione...») ispirata – sulla base di quanto afferma la Corte - dalla crescente complessità della finanza pubblica;

d) ne discende, quale corollario, in conformità al precedente punto a), che le modalità di copertura sono direttamente espressione dell'art. 81 e, quindi, trovano



applicazione, per effetto dell'articolo 19 della medesima legge n. 196, come già riportato, anche nei confronti delle Regioni e delle Provincie ad autonomia differenziata;

e) le leggi istitutive di nuove spese debbono contenere una «esplicita indicazione» del relativo mezzo di copertura (sentenza n. 26 del 2013, nonché, *ex plurimis*, sentenze nn. 386 e 213 del 2008, n. 359 del 2007 e n. 9 del 1958);

f) la copertura deve essere sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (sentenze n. 70 del 2012, nn. 106 e 68 del 2011, nn. 141 e 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966);

g) la copertura di nuove spese deve essere ancorata a criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza «in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare» (*ex multis*, sentenze n. 192 del 2012, nn. 106 e 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010);

h) solo per le spese continuative e ricorrenti è consentita, per le Regioni, l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale, in coerenza con quanto previsto – tra l'altro – all'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 (sentenze n. 26 del 2013, n. 446 del 1994, n. 26 del 1991 e n. 331 del 1988);

i) la copertura deve essere sempre valutata *ex ante* e deve essere credibile e ragionevolmente argomentata secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile;

l) non può essere consentita la cd. "copertura *ex post*", in quanto quest'ultima non corrisponde all'affermata congruità delle risorse impiegate per la specifica finalità dell'equilibrio (v. sentenza n. 26 del 2013);

m) la tecnica di copertura esige una analitica quantificazione a dimostrazione della sua idoneità: si tratta di un principio finanziario immanente all'ordinamento, enunciato all'art. 81, quarto comma, Cost., come si è riportato, disposizione costituzionale di diretta applicazione (sentenza n. 26 del 2013);

n) la declaratoria di assenza di onere non vale di per sé a rendere dimostrato il rispetto dell'obbligo di copertura, dato che non si può assumere che, mancando nella legge ogni indicazione della cosiddetta "copertura", cioè dei mezzi per far fronte alla



nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun nuovo o maggiore onere: la mancanza o l'esistenza di effetti finanziari si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa (sentenze nn. 18 del 2013, 115 del 2012 e 30 del 1959);

o) La Corte, con la sentenza 224/2014, ha ritenuto che il principio di analitica copertura espresso dall'art. 81, quarto comma, Cost., e ora sostanzialmente riprodotto nell'art. 81, terzo comma, Cost., come formulato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, trova, tra l'altro, esplicita declinazione nell'apposito art. 17 (copertura finanziaria delle leggi) della richiamata legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) – direttamente applicabile alla Provincia autonoma di Bolzano, per effetto dell'art. 19, comma 2, della stessa legge – laddove è prescritto che «ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia, da redigere secondo i criteri di cui al comma 12, per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime. In ogni caso la clausola di salvaguardia deve garantire la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere e la relativa copertura».

p) la Corte ha altresì rimarcato il principio della autosufficienza della legge di spesa che dovrà indicare misura, copertura e l'impegno finanziario previsto (sentenze n. 307 del 2014; n. 212 del 2013).

Relazione tecnica

Un altro fondamentale criterio di valutazione ai fini dello scrutinio di norme ai sensi dell'art. 81 si incentra sull'obbligo di corredare le innovazioni legislative di allegati o documenti dimostrativi degli effetti economici delle stesse, poiché detto obbligo non costituisce, con riferimento ai giudizi sulle questioni di legittimità sollevate in via principale, un'inversione dell'onere della prova a danno della Regione o della Provincia autonoma convenuta in giudizio, bensì naturale ottemperanza al



principio costituzionale sancito dal citato art. 81, quarto comma, Cost. (sentenza n. 26 del 2013)

Quest'ultimo va rispcttato, *in primis*, nelle assemblee parlamentari deputate all'approvazione della legge. Il fatto che l'unità di voto sia riferita all'unità previsionale di base non comporta che - quando il suo oggetto sia collegabile a più funzioni – l'approvazione del contenuto dell'unità stessa sia una clausola in bianco, suscettibile di successivo riempimento a piena discrezione degli organi deputati alla sua attuazionc. Al contrario, già la relazione al disegno di legge deve informare in modo analitico l'assemblea deliberante sugli obiettivi e sui correlati mezzi relativi a ciascuna disposizione comportante spesa, ancorché incorporata in unità previsionale a contenuto promiscuo.

I documenti contabili dcbbono cssere informati non solo ai criteri dell'integrità, dell'universalità, dell'unità (espressamente previsti dall'art. 24 della legge n. 196 del 2009), ma anche a quelli dell'affidabilità, della veridicità, della chiarezza e della pubblicità poiché anche tali criteri costituiscono profili attuativi dell'articolo 81 della Costituzione. E' pertanto auspicabile che in sede di revisione della legge di contabilità e finanza pubblica dctti criteri trovino esplicito ingresso, in quanto: il criterio dell'affidabilità garantisec la regolarità degli atti presupposti dei procedimenti di spesa seguiti dalle ammministrazioni; quello della veridicità rappresenta la conformità delle scritture contabili alle sottostanti operazioni finanziarie e soprattutto la corrispondenza delle scritture a poste effettive; infine, i criteri della chiarezza e della pubblicità del bilancio garantiscono ehe tutti i cittadini possano venire a conoscenza delle scritture contabili. Il secondo corollario impone che, in ossequio ai richiamati criteri, la permanenza in bilancio e la relativa contabilizzazione di un numero rilevante di residui attivi debba trovare adeguata dimostrazione, poiché diversamente il mero riferimento ad un'aggregazione apodittica e sintetica è suscettivo di alterare le risultanze finali dei conti consuntivi, e di riflesso il conto consolidato di tutte le pubbliche amministrazioni, con conseguente pregiudizio della tenuta dei saldi di bilancio nonché delle correlate finalità di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 138 del 2013).



In caso di provvedimento di legge di riassetto organizzativo, assumono decisiva importanza gli elementi informativi rimessi alla elaborazione di accurate Relazioni tecniche (art. 17, legge n. 196 del 2009, citata), anche allo scopo di consentire, sia pure sul piano della ragionevolezza, di valutare il sostanziale rispetto dei "criteri di invarianza" (sent. 132 del 2014) posti dal Legislatore a garanzia della tenuta degli equilibri di finanza puhblica, poiché in difetto regole di tal fatta, in considerazione della loro sostanziale genericità, finiscono con l'atteggiarsi a mere clausole di stile.

Il principio di copertura, ha natura di precetto sostanziale, cosicché ogni disposizione, che comporta conseguenze finanziarie di carattere positivo o negativo deve essere corredata da un'apposita istruttoria e successiva allegazione degli effetti previsti e della relativa compatibilità con le risorse a disposizione. Nel caso di norme a regime, come quello di specie, dette operazioni devono essere riferite sia all'esercizio di competenza che a quelli successivi in cui le norme esplicheranno effetti (sent. n. 224 del 2014).

Copertura e avanzo di amministrazione

Con la sentenza n. 250 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di taluni articoli della legge della regione Abruzzo n. 3 del 2013 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013-2015) nella parte in cui prevedono l'utilizzo di quota parte del "saldo finanziario presunto" alla chiusura dell'esercizio 2012 a copertura di stanziamenti di spese non vincolate, per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost.. La Corte ha ritenuto, da un lato, che la copertura della spesa sia viziata per effetto della non consentita imputazione all'avanzo di amministrazione presunto, entità giuridicamente ed economicamente inesistente (sentenza n. 70 del 2012), e, dall'altro che il principio di unità, prescrivendo «che il bilancio non può essere articolato in maniera tale da destinare alcune fonti di entrata a copertura di determinate e specifiche spese, salvi i casi di espresso vincolo disposti



dalla legge per alcune tipologie di entrate (tributi di scopo, mutui destinati all'investimento, fondi strutturali di provenienza comunitaria, etc.)» (sentenza n. 241 del 2013), non consenta la correlazione vincolata tra la posta di entrata e la spesa, dal momento che nella fattispecie non esiste alcuna specifica disposizione legittimante tale deroga.

Analoga è la *ratio decidendi* della successiva sentenza n. 266 (che ha dichiarato la illegittimità costituzionale di talune disposizioni della legge di bilancio della regione Molise n. 5 del 2013) con la quale la Corte ha ribadito che l'impiego di risorse provenienti da esercizi precedenti è consentito solamente in presenza di particolari requisiti quali: a) l'effettiva riscossione di una risorsa finalizzata negli esercizi anteriori; b) la sua mancata utilizzazione in detti esercizi; c) la persistenza di un vincolo legislativo per le originarie specifiche finalità (sentenze n. 241 del 2013 e n. 192 del 2012).

Le coperture finanziarie degli oneri

La copertura di nuovi o maggiori oneri con ricorso a Fondi obbligatori di spesa

La sentenza n. 28 del 2013 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 22, 37 e 50 della legge della regione Campania n. 1 del 2012, in quanto l'unità previsionale su cui venivano fatte gravare le spese disposte dalle norme impugnate contiene, come la sua stessa intitolazione rivela, un «fondo di riserva per le spese impreviste» per l'anno 2012.

Sul punto la Corte ha ritenuto in contrasto con le regole di contabilità stabilire che determinate spese, inserite nel bilancio di previsione – e per ciò stesso "previste" – siano fatte gravare su un fondo per spese "impreviste", che è invece destinato ad evenienze non preventivabili.



Copertura di nuovi oneri anticipazioni di cassa

Con la sentenza n. 181 del 2015, la Corte ha chiarito che non è consentito coprire nuovi oneri con anticipazioni di liquidità.

Mezzi di copertura: maggiori entrate

Con la sentenza n. 141 del 2014: la Corte ha ritenuto che la destinazione delle maggiori entrate, derivanti dal recupero dell'evasione fiscale all'incremento dei fondi di riserva per spese obbligatorie e per spese impreviste, "si traduce in un surrettizio aumento di dette spese, non altrimenti specificate e senza che, in violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., ne sia indicata preventivamente una copertura sufficientemente sicura, posto che essa è rimessa ad un meccanismo eteronomo di determinazione (decreto del Ministro dell'economia e delle finanze e, dal 24 gennaio 2012, ai sensi dell'art. 10 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 - Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle provincie, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario –, convenzione con l'Agenzia delle entrate) e rispetto ad un evento futuro ed incerto, quantomeno in riferimento all'ammontare".

Avanzo di amministrazione

La Corte ha poi dichiarato la illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 81, comma 4, Cost., dell'art. 1, comma 44 della legge n. 4 del 2011, in base al quale le economie e le risorse di cui all'art. 18, comma 4, legge regionale Campania 19 gennaio 2009, n. 1, sono utilizzate, dagli enti delegati ai sensi della legge regionale 7 maggio 1996 n. 11, a parziale finanziamento dei piani di forestazione per gli anni 2011, 2012 e 2013, attuati nell'ambito della pianificazione regionale 2009-2013, per omessa previsione dell'obbligo di certificazione con riferimento al conto consuntivo 2010 (non



ancora approvato), comprovante l'effettiva disponibilità delle economie, e per non aver rispettato l'art. 44, comma 3, della legge regionale di contabilità (n. 7/2002), il quale stabilisce che «l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione può avvenire soltanto quando ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente» (sentenza n. 141 del 2014).

Illegittimo, per violazione dell'art. 81, comma 4, Cost., è stato ritenuto l'art. 1, comma 207 della legge n. 4 del 2011, in quanto le economie per il finanziamento di attività di politiche sociali vengono previste in assenza di certificazione dell'avanzo di amministrazione e di approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente (sentenza n. 141 del 2014).

Fondi di riserva spese impreviste

In materia di copertura, la Corte, con la sentenza n. 190 del 2014, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 20, comma 2, legge provinciale di Bolzano dell'19 luglio 2013 n. 11, che, prevedendo la possibilità di utilizzare il fondo di riserva per le spese impreviste al fine di assicurare la copertura finanziaria delle spese per i contributi da concedere alle emittenti radiotelevisive nonché ai portali informativi *online* con sede legale e redazione principale ed operativa nel territorio provinciale, si pone in contrasto con l'art. 81, comma 4, Cost., in quanto la finalità stessa del fondo di riserva per le spese impreviste esclude che le risorse di tale fondo possano essere utilizzate per coprire spese intenzionalmente pianificate dal legislatore provinciale e del tutto svincolate dall'accadere di eventi che sfuggono al suo controllo.

Indebitamento degli enti territoriali

Con la sentenza n. 188 del 2014, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 10, comma 2, legge provinciale Bolzano 11 ottobre 2012 n. 18, il quale,



prevedendo la possibilità di attivare anticipazioni di cassa senza limiti quantitativi, con il ricorso a istituti di credito diversi dal tesoriere e stabilendo di allocare tali anticipazioni nelle partite di giro, vìola l'art. 119, comma 6, Cost., in quanto tale previsione: a) per un verso, dettando una disciplina distinta e senza nessun riferimento a quella stabilita dallo Stato per gli enti territoriali della stessa natura, viola il principio di uniformità riconosciuto in modo assoluto ed indefettibile dalla giurisprudenza della Corte, senza possibilità di unilaterale determinazione da parte dell'ente territoriale, ancorehé ad autonomia speciale; b) per altro verso assume una non consentita funzione di copertura della spesa, permettendo di disporre di risorse finanziarie di natura creditizia indipendentemente da ogni riscontro circa la correlazione delle stesse all'esistenza di entrate non ancora riscosse; donde, tale operazione, ampliando di fatto le possibilità di spesa consentite dalle risorse a disposizione, costituisce lesione del principio dell'equilibrio del bilancio strettamente correlato alla "regola aurea" contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost..

Spese di organizzazione

Con la sentenza n. 224 del 2014, la Corte ha ritenuto eostituzionalmente illegittimo l'art. 25 legge provinciale Bolzano 19 luglio 2013 n. 10, che, nel provvedere alla riorganizzazione di una serie rilevante di funzioni dell'ente territoriale, omette di determinarne gli effetti finanziari attivi e passivi e la loro influenza complessiva sul bilancio di competenza e sugli esercizi futuri, con ciò violando l'art. 81, comma 4, Cost.

In primo luogo la Corte ha ricordato ehe non «si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta 'copertura', cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa» (sentenza n. 30 del 1959).

La Corte ha anche riaffermato che la riduzione compensativa di autorizzazioni derivanti da disposizioni di legge modificate «deve essere sempre espressa e analitieamente quantificata, in quanto [finalizzata] a compensare [...] gli oneri indotti



dalla nuova previsione legislativa. Si tratta di un principio finanziario immanente all'ordinamento, enunciato esplicitamente dall'art. 81, quarto comma, Cost. [e quindi] di diretta applicazione secondo la costante interpretazione di questa Corte» (sentenza n. 115 del 2012). In questa prospettiva ermeneutica non assume rilevanza il fatto che le risorse destinate ad un complesso così vasto di funzioni provinciali siano riferite ad un capitolo o ad una unità previsionale di base.

Oneri pluriennali

La Consulta ha rimarcato che per l'effettuazione dello scrutinio di legittimità costituzionale è necessario disporre di tutti gli elementi informativi richiesti dalla legge, primo fra tutti, la "relazione tecnica" (sentenza n. 26 del 2013). Anche il legislatore regionale è chiamato al rispetto dell'obbligo (art. 17, in quanto richiamato dall'articolo 19 della legge n. 196 del 2009) di redigere una relazione tecnica giustificativa degli stanziamenti di bilancio ed illustrativa delle modalità dinamiche attraverso le quali qualsiasi sopravvenienza possa essere gestita in ossequio al principio dell'equilibrio del bilancio (v. sentenza n. 26 del 2013 che, in sostanza costituisce una conferma della sentenza n. 313 del 1994).

Per questa ragione anche per le leggi regionali è essenziale che la relazione tecnica indichi ogni elemento utile per assicurare l'attendibilità delle quantificazioni: in assenza di dette componenti, l'eventuale clausola di salvaguardia diventerebbe elemento puramente formale, senza possibilità di operare in modo efficace ogni qualvolta l'andamento degli oneri programmati dovesse discostarsi in aumento rispetto alle previsioni iniziali (sentenza n. 26 del 2013).

Pertanto, l'adempimento da parte del Governo delle nuove norme in tema di Relazione tecnica costituisce una condizione imprescindibile per l'applicazione della nuova normativa sostanziale di spesa, anche per i profili connessi con i correlati provvedimenti amministrativi di variazione del bilancio, come noto, sottoposti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti.



In questo contesto, la "Relazione tecnica" assume un rilievo non più meramente didascalico o illustrativo, bensì, appunto, dimostrativo del rispetto, da parte del nuovo provvedimento legislativo oneroso, del parametro costituzionale sulla copertura finanziaria degli oneri (art. 81, quarto comma, Cost.) anche per i profili concernenti gli effetti di ciascuna disposizione legislativa sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, prefigurati *ex ante* - insieme naturalmente al saldo di competenza finanziaria - a garanzia dei complessivi equilibri di finanza pubblica.

Controllo della Corte dei conti

Equilibrio di bilancio e rispetto degli obblighi comunitari

I controlli delle Sezioni regionali della Corte dei conti – previsti a partire dalla emanazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2006) e poi trasfusi nell'art. 148-*bis* del TUEL – hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari (sentenza n. 60 del 2013), per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (artt. 81 e 97 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente il rispetto degli obblighi comunitari. Il controllo della Corte assicura la conformità ai canoni nazionali, la neutralità, l'imparzialità e l'indipendenza, con riguardo agli interessi generali della finanza pubblica coinvolti (sentenza n. 40 del 2014).

Il controllo di legalità – regolarità della Corte dei conti

Nella sentenza n. 40 del 2014 la Consulta ha affermato che la finalità del controllo di legittimità e regolarità di cui agli artt. 148, comma 1, e 148-*bis* del TUEL



e la stretta correlazione di tale attività con gli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. giustificano il conferimento alla Corte dei conti di poteri atti a prevenire con efficacia diretta pratiche lesive del principio della previa copertura e dell'equilibrio dinamico del bilancio degli enti locali (sentenze nn. 266, 250 e 60 del 2013).

Dette misure interdittive, ha osservato la Corte, non sono indici di una supremazia statale né di un potere sanzionatorio nei confronti degli enti locali e neppure sono riconducibili al controllo collaborativo in senso stretto, ma sono strumentali al rispetto degli «obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. In questa prospettiva, funzionale ai princìpi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici, [detti controlli] [...] possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai princìpi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio (sentenze nn. 266 e 60 del 2013), che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza 226 del 1976)» (sentenza n. 39 del 2014).

In particolare, il controllo di legittimità e regolarità contabile attribuito alla Corte dei conti per questi particolari obiettivi si risolve in un esito plurimo (sentenze n. 179 del 2007, n. 198 del 2012, nn. 23 e 60 del 2013 e n. 39 del 2014), nel senso che ad esso è affidato il giudizio se i bilanci preventivi e successivi siano o meno rispettosi del patto di stabilità, siano deliberati in equilibrio e non presentino violazioni delle regole espressamente previste per dette finalità.

Sicché l'esercizio di questo tipo di controllo sugli enti locali da parte della locale sezione della Corte dei conti (sentenza n. 60 del 2013) circoscrive la funzione della magistratura contabile alla tutela preventiva e concomitante degli equilibri economici dei bilanci e della sana gestione finanziaria secondo regole di coordinamento della finanza pubblica conformate in modo uniforme su tutto il territorio, non interferendo con la particolare autonomia politica ed amministrativa delle amministrazioni destinatarie (sentenza n. 39 del 2014).



Corte dei conti e giudizio di parificazione

La Corte ha ricordato il proprio risalente e costante orientamento, secondo cui la rimettente Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, è legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria (sentenze n. 181/2015; n. 213 del 2008 e n. 244 del 1995).

Le Relazioni della Corte dei conti sulla copertura finanziaria delle leggi regionali di spesa

La relazione semestrale (ora annuale) ai Consigli regionali sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, ancorché obbligatoriamente prevista, si mantiene nell'alveo dei controlli di natura collaborativa e di quelli comunque funzionali a prevenire squilibri di bilancio (sentenza n. 39/2014).

La verifica delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sui bilanci preventivi (annuali e pluriennali) e sui rendiconti consuntivi delle Regioni

Con la sentenza n. 39 del 2014, la Corte ha affermato che le funzioni di controllo della Corte dei conti trovano un limite nella potestà legislativa dei Consigli regionali che, in base all'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, la esercitano in piena autonomia politica, senza che organi ad essi estranei possano né vincolarla né incidere sull'efficacia degli atti che ne sono espressione (salvo, ovviamente, il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale).

La Corte ha dunque concluso che l'impugnato comma 7 dell'art. 1 del citato decreto-legge n. 174, nella parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e



dei rendiconti consuntivi delle Regioni, contrasta con gli invocati parametri costituzionali e statutari che garantiscono alle Regioni la potestà legislativa nelle materie di loro competenza.

PAGINA BIANCA

€ 8,80



170480012660