

N. 2/SSRRCO/RQ/17

La

**CORTE DEI CONTI****REPUBBLICA ITALIANA**
In nome del Popolo ItalianoA Sezioni riunite in sede di controllo
Presiedute dal Presidente Angelo BUSCEMA
e composte dai magistratiPresidenti di sezione

Enrica LATERZA, Carlo CHIAPPINELLI, Ermanno GRANELLI, Giovanni COPPOLA;

Consiglieri

Maria Elena RASO, Marco PIERONI, Mario NISPI LANDI, Roberto BENEDETTI, Stefano SIRAGUSA, Anna Luisa CARRA, Antonio ATTANASIO, Cinzia BARISANO, Luisa D'EVOLI, Adelisa CORSETTI, Natale A.M. D'AMICO, Oriana CALABRESI, Francesco TARGIA, Clemente FORTE, Elena BRANDOLINI, Maria Teresa D'URSO, Donatella SCANDURRA, Luca FAZIO, Alessandra SANGUIGNI, Angela PRIA, Vincenzo CHIORAZZO;

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 decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639;

VISTO l'art. 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni ed integrazioni;

UDITI, nell'adunanza del 28 febbraio 2017 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 2016”.

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 2016;
- 5) quadro riassuntivo delle modalità di copertura degli oneri riferiti a leggi ordinarie e decreti legislativi pubblicati nel 2016;
- 6) quadro analitico di ciascun esercizio 2015-2018 riferito alle leggi ordinarie e ai decreti legislativi;
- 7) schede analitiche degli oneri e delle coperture finanziarie per singolo provvedimento legislativo.

I RELATORI

Clemente Forte

Marco Pieroni

IL PRESIDENTE

Angelo Buscema

Depositato in segreteria in data 10 marzo 2017

IL DIRIGENTE

Maria Laura Iorio

1. CONSIDERAZIONI GENERALI

1.1. La legislazione del quadrimestre

Nel periodo settembre-dicembre 2016 sono state pubblicate trentasei leggi, di cui venti aventi ad oggetto la ratifica di trattati internazionali, tre recanti la conversione di decreti-legge e otto d'iniziativa parlamentare. Risultano entrati in vigore anche diciotto decreti legislativi (ad esclusione di quelli di modifica degli Statuti speciali).

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.

1.1.1. Gli oneri

Come si desume dalla tavola 2, nel quadrimestre settembre-dicembre 2016, escludendo i provvedimenti afferenti al bilancio (e quindi le leggi approvative del Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per il 2015 e dell'assestamento di bilancio per il 2016, nonché la legge di bilancio per il 2017) e comprendendo i decreti legislativi, gli oneri si ragguagliano a 4,5 mld per il primo anno (2016), i quali poi si incrementano a 5,6 mld per il 2017 e a 6,6 mld per il 2018.

Considerato anche l'importo di 106 mln per il 2015, la somma della decisione di spesa (nel senso della creazione di nuovo onere) cui ha dato luogo la legislazione del quadrimestre (sempre escludendo i provvedimenti di bilancio)

ammonta a quasi 16,8 miliardi. Significativo è anche l'importo degli oneri dichiarati come permanenti, pari a 3,2 mld.

I ragguardevoli importi citati sono dovuti in grandissima parte (ad iniziare da quasi il 74 per cento per il 2016 fino al 90 per cento del 2018) all'operare del decreto-legge n. 193, in materia fiscale, che, come più diffusamente sarà spiegato nel prosieguo, presenta un meccanismo di alimentazione con le risorse interne di un fondo di spesa che poi viene azzerato ai fini della copertura degli oneri di cui alla legge di bilancio. Dal punto di vista, dunque, dell'analisi relativa al maggior onere creato nel quadrimestre, va considerata la funzione strumentale che viene svolta dal predetto decreto-legge.

Non significativa è la quota di oneri creata dai decreti legislativi.

Va precisato che l'onere relativo al 2015 costituisce l'usuale esito del particolare regime contabile previsto per le leggi di ratifica di accordi internazionali (infatti, tale onere è riconducibile ad una legge di tale natura).

Va altresì notato che, nonostante il maggior onere al netto del citato meccanismo di cui al decreto-legge n. 193 sia sostanzialmente riconducibile ad un altro decreto-legge (n. 189), tuttavia la finalità di tale ultimo provvedimento (eventi calamitosi) fa sì che il carattere d'urgenza della misura coesista, ancorché con profilo discendente, con la creazione di oneri triennali.

1.1.2. Le coperture

Come si desume dalla tavola 3, quanto alla composizione delle coperture la particolarità del già citato decreto-legge n. 193 si riflette anche su questo versante, dal momento che la gran parte delle compensazioni dell'onere netto di tale provvedimento deriva da maggiori entrate da esso stesso generate.

Rispetto ai quadrimestri precedenti, il 70 per cento delle compensazioni avviene dunque utilizzando nuove o maggiori entrate. Ne deriva il carattere - per il periodo settembre-dicembre 2016 - secondario della quota di coperture dovuta alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa (24 per cento circa), che negli ultimi tempi è stata quella quantitativamente preponderante nella composizione delle compensazioni.

Per i decreti legislativi quest'ultima forma di copertura è invece l'unica.

Non risulta attivata la nuova forma di copertura prevista dalla novella alla legge di contabilità approvata nel 2016 e consistente nella modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa.

1.2. La legislazione onerosa del 2016

1.2.1. Gli oneri

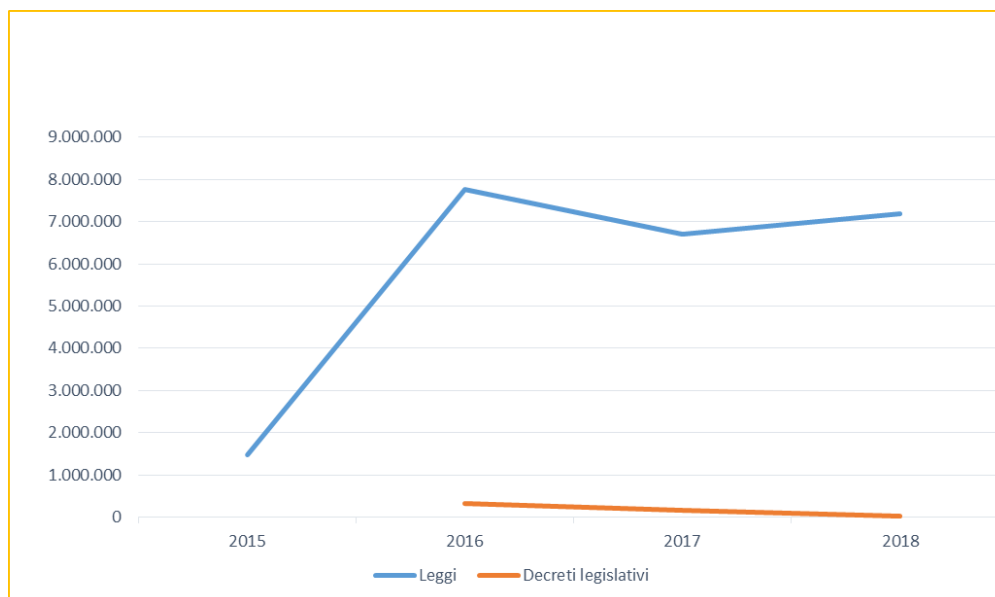
Il quadro complessivo dell'intero esercizio 2016 viene ottenuto sommando l'informazione del paragrafo precedente con gli analoghi dati dei precedenti due quadrimestri ed espone gli aspetti quantitativi degli oneri (fig. 1) e delle relative coperture finanziarie (fig. 2) in relazione alla normativa primaria entrata in vigore in tale anno, come dianzi indicato, in termini di contabilità finanziaria, per i motivi illustrati nel paragrafo iniziale.

Nella distribuzione degli oneri tra le due componenti (leggi ordinarie e decreti legislativi) si conferma l'assoluta preponderanza quantitativa della prima fonte produttiva di oneri: essa si ragguaglia infatti a non meno del 96 per cento (v. per il dettaglio tavola 4).

Figura 1

TOTALE ONERI 2015-2018
(leggi ordinarie e decreti legislativi del 2016)

(in migliaia)



Per quanto riguarda gli oneri delle leggi ordinarie - che, dal punto di vista finanziario, discendono per la gran parte dalla conversione di decreti-legge (con l'eccezione della legge n. 110, riguardante la ratifica di un Accordo internazionale, considerando i provvedimenti più significativi sul piano

quantitativo) - si registra una quota di oneri maggiore nel primo anno (2016), che discende nel secondo anno di più del 15 per cento circa, per poi lievemente incrementarsi nel terzo anno. Se ne desume l'assoluta preponderanza degli oneri per l'intero triennio derivanti da decreti-legge.

Ciò - contrariamente a quanto stimato in riferimento al 2015 - potrebbe portare a considerare non appropriato il rapporto tra funzione del decreto-legge e relativi effetti finanziari per esercizio. Va tuttavia considerata la peculiarità del menzionato decreto-legge n. 193, in materia fiscale, le cui dimensioni quantitative e la cui portata funzionale vanno valutate tenendo conto che si tratta formalmente di nuova o maggiore spesa, ma sostanzialmente di parte delle coperture di cui alla legge di bilancio. Altra particolarità è dovuta al rilevante impatto quantitativo delle misure d'urgenza per gli eventi sismici.

Il predetto decreto-legge comporta inoltre - indirettamente - il dimezzamento dell'onere a regime rispetto al terzo anno, sempre in difformità rispetto al 2015. Il complesso degli oneri permanenti nell'anno precedente si ragguagliava infatti a quello del terzo anno del triennio (2017).

Si attenuano dunque nel 2016 gli elementi di rigidità ai fini del governo della finanza pubblica nel medio periodo segnalati per il 2015 e che - nella misura in cui la decisione è riferibile a maggiore o nuova spesa - vanno valutati alla luce delle regole europee del *Fiscal Compact*.

Per quanto riguarda poi gli oneri recati dai decreti legislativi entrati in vigore nel 2016, essi, da un lato, risultano per ciascun anno notevolmente inferiori a quelli di cui alle leggi ordinarie e, dall'altro, manifestano un profilo sensibilmente decrescente dal primo anno ai successivi, con un onere permanente ben inferiore a quello del terzo anno del triennio di riferimento (2018). Il corrispondente profilo del 2015 presentava caratteristiche assolutamente difformi, quando, in corrispondenza dell'entrata in vigore di rilevanti leggi delega - come quelle riguardanti ad esempio il cd. "*jobs act*", la riforma fiscale e la riforma del pubblico impiego - la decisione di spesa (comprensiva naturalmente anche di quella fiscale) registrava uno spostamento verso la decretazione delegata.

Sebbene gli oneri creati dalla legislazione ordinaria siano da ricondurre, come riportato, in gran parte ad iniziative d'urgenza, tuttavia il peso marginale della decretazione delegata, sotto il profilo degli oneri, contribuisce a ricondurre in limiti più equilibrati nel 2016 il rapporto tra Governo e Parlamento dal punto

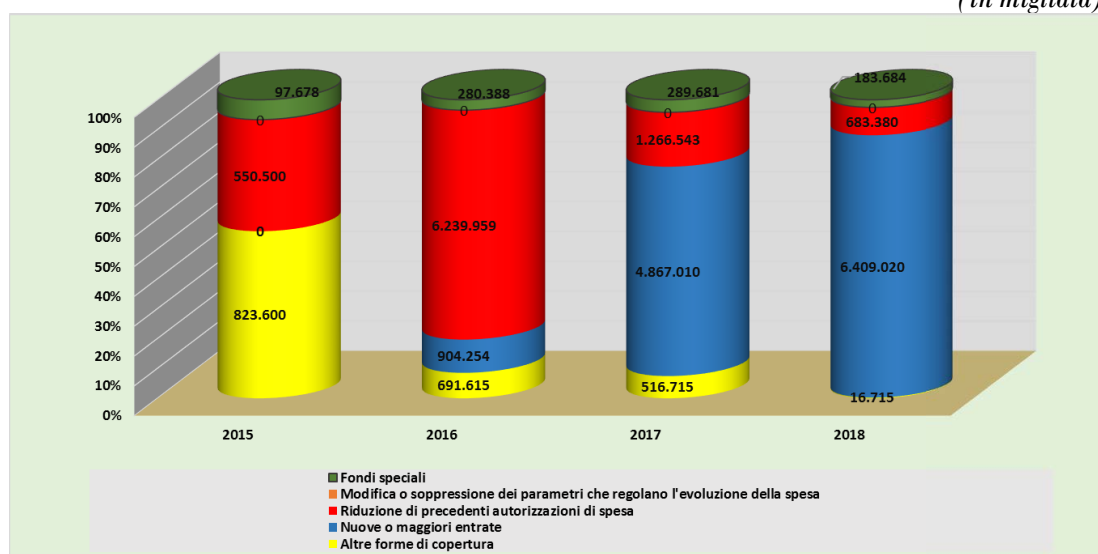
di vista della decisione circa la nuova legislazione onerosa, in quanto il secondo è titolare del potere di conversione.

1.2.2. Le coperture

Figura 2

TOTALE COPERTURE 2015 - 2018
(LEGGI ORDINARIE E DECRETI LEGISLATIVI DEL 2016)

(in migliaia)



Per l'aspetto riferito alle coperture finanziarie del complesso di oneri creato nel 2016 da tutta la normativa primaria (leggi ordinarie e decreti legislativi), se si sommano le coperture per il triennio 2016-2018 (esclusi gli oneri permanenti) approvate in tale anno, trova anzitutto conferma il ruolo abbastanza ridotto dei fondi speciali (3,6 per cento) (v. tavola 5).

La particolarità riscontrata in riferimento agli oneri in corrispondenza del decreto-legge n. 193 si riflette anche sulle coperture, tenuto conto del notevole volume delle risorse movimentate da tale provvedimento, che dà luogo, come prima riportato sotto il profilo degli oneri, ad una decisione di maggiore spesa per l'intero anno di proporzioni notevoli. Sul lato delle coperture, infatti, le nuove o maggiori entrate contribuiscono a finanziare i maggiori oneri dell'intero anno per più della metà (51,1 per cento). Ne risulta pertanto minoritaria la forma di copertura riferita alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa

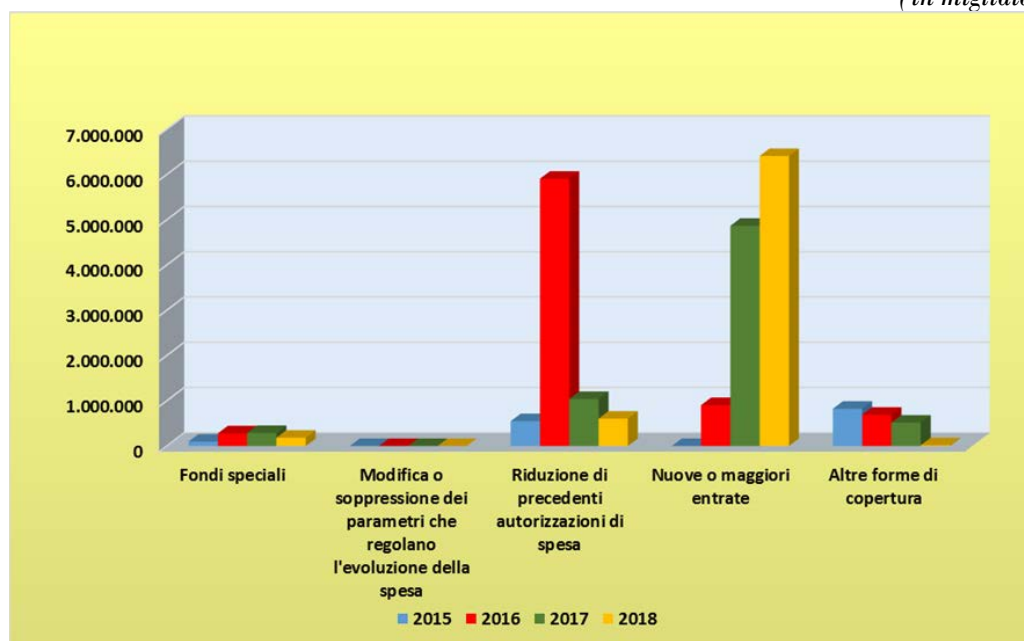
(37 per cento), la quale invece andava assumendo negli ultimi anni un ruolo preponderante (per il 2015 essa si ragguagliava al 75 per cento).

Si riduce di conseguenza, rispetto all'anno precedente, anche il peso di altre forme di copertura, non previste dalla legge di contabilità, quali 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.: per la legislazione di spesa del 2016, infatti, solo l'8,6 per cento dei nuovi oneri è coperto in tal modo, mentre nel 2015 tale percentuale si ragguagliava al 18,5 per cento.

Figura 3

COPERTURE LEGGI ORDINARIE

(in migliaia)

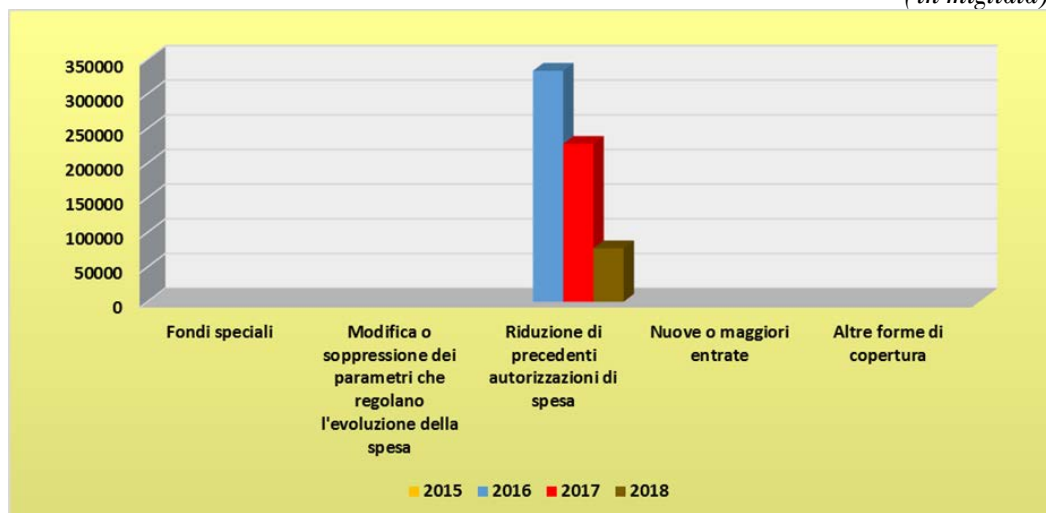


In riferimento alle sole leggi ordinarie (ivi comprese quelle di conversione di decreti-legge) (fig. 3), la richiamata composizione delle coperture per i provvedimenti entrati in vigore nel 2016 registra una ulteriore accentuazione del peso delle nuove o maggiori entrate, venendo meno il sia pur limitato effetto dei decreti legislativi, con riflessi sulla quota di oneri compensata con la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative, che risulta naturalmente di importo ancora minore.

Figura 4

COPERTURE DECRETI LEGISLATIVI

(in migliaia)



Per i decreti legislativi (fig. 4), invece, tutte le coperture del 2016 sono da imputare alla riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa,

Tra le leggi ordinarie e i decreti legislativi sussiste dunque, dal punto di vista delle coperture degli oneri approvati nel 2016 per il triennio 2016-2018, un divario, dal punto di vista quantitativo, per la riscontrata particolarità in riferimento alle leggi dovuta al citato decreto-legge n. 193.

Pur con le predette riserve, che non consentono conclusioni di carattere generale ed istituzionale, si può ritenere che, in riferimento agli oneri creati nel 2016 su tale esercizio, in assenza dunque dei particolari effetti connessi al citato decreto-legge n. 193, si vede confermato il modesto ruolo della copertura con nuove o maggiori entrate (11 per cento) e la preponderanza della forma di copertura costituita dalla riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa (77 per cento circa).

1.3. Considerazioni metodologiche di sintesi

Nell'ultima Relazione quadrimestrale (riferita al periodo maggio-agosto 2016) sono state illustrate le (significative) modifiche che la legge n. 163 del medesimo anno ha introdotto nell'ordinamento proprio nella materia - tra l'altro - della copertura finanziaria delle leggi ordinarie. Le analisi di cui alla presente Relazione tengono conto, di conseguenza, della citata novella.

Si ricorda, in sintesi, che, in caso di disallineamento tra oneri e coperture, è prevista, per l'esercizio in corso, la riduzione degli stanziamenti in essere anzitutto con un decreto del ministero dell'economia e della finanze e, in caso di insufficienza, con dPCM: in caso di scostamenti non compensabili si rinvia poi ad apposita iniziativa legislativa del medesimo ministro dell'economia e delle finanze. Per gli esercizi futuri si rinvia alle relative leggi di bilancio.

1.3.1. Le clausole di neutralità

Occorre premettere che la nuova legge di contabilità ha aggiunto l'obbligo di indicare le unità gestionali del bilancio interessate all'attuazione della normativa recante clausole di tale tipo, anche tenendo conto delle facoltà in termini di riprogrammazione, ed ha escluso la previsione di tali clausole nel caso di spese di natura obbligatoria.

Nonostante tali vincoli più stringenti, si registra la persistenza, nel periodo considerato, di una legislazione (anche di rilevante portata contenutistica) corredata di clausole di invarianza ovvero di invarianza di oneri pur a fronte di compiti innovativi dei quali è stata prevista la neutralità finanziaria. Il fenomeno è evidente anche in riferimento alla decretazione delegata, per sua natura tale da presentare aspetti di sistema e di ristrutturazione di ampi comparti dell'intervento pubblico.

Come già osservato nelle precedenti Relazioni, sono da evidenziare due profili. Da un lato, su un piano procedurale, le Relazioni tecniche prevedono, senza specificazioni, la non onerosità della nuova normativa. Dall'altro, sul piano contenutistico, la mancata previsione di costi aggiuntivi per dar corso a nuovi compiti può far assumere alla legislazione un mero carattere programmatico ovvero porre le premesse per una sua attuazione non generalizzata. Non potrebbe escludersi che possano derivare, peraltro, maggiori esigenze a legislazione vigente, con copertura a carico dei "tendenziali" e dunque aggravando il disavanzo.

Tutto ciò a meno di non ritenere che effettivamente le disponibilità di bilancio a legislazione vigente siano quantificate in modo da presentare margini per la copertura di eventuali incrementi di spesa conseguenti all'implementazione di nuova normativa. Detta ipotesi andrebbe adeguatamente dimostrata nelle varie Relazioni tecniche, anche con precise indicazioni di natura contabile, e comunque in modo che sia coerente con il principio della legislazione vigente, che, anche nel nuovo sistema contabile, costituisce il criterio per la costruzione dei "tendenziali" di bilancio.

1.3.2. Le clausole di salvaguardia

Una delle materie che ha maggiormente subito modificazioni ad opera della novella alla legge di contabilità riguarda il meccanismo delle clausole di salvaguardia previsto all'art. 17. Per la illustrazione delle differenze con il previgente sistema si rinvia alla precedente Relazione quadrimestrale.

1.3.2.1. Osservazioni sulla nuova disciplina della legge di contabilità

Va ricordato preliminarmente che, durante l'apposita audizione parlamentare del 26 maggio scorso, non è stato possibile svolgere considerazioni sul nuovo assetto della legge di contabilità in materia di copertura finanziaria delle leggi ordinarie, in quanto il testo iniziale cui si riferiva l'audizione medesima recava una disciplina diversa rispetto a quella poi suggellata dalla legge approvata.

E' utile pertanto qui evidenziare la differenza di natura istituzionale tra i due regimi (previgente e successivo alla novella alla legge di contabilità): mentre prima era la legge ad individuare *ex ante* il meccanismo di riallineamento, indicando il programma di bilancio da incidere a compensazione, con il nuovo sistema la scelta della compensazione (o comunque della soluzione del problema) per l'esercizio in corso è di competenza del Governo, mentre al Parlamento è demandato di esprimere un parere sulla proposta di decreto ministeriale ovvero, in subordine, su quella di dPCM, il che costituisce circostanza da valutare con grande attenzione per i risvolti istituzionali anche afferenti ai rapporti tra i poteri dello Stato.

Va ricordato infatti che costituisce solo ipotesi residuale il ricorso ad un'iniziativa legislativa *ad hoc* per far fronte allo scostamento dell'andamento degli oneri rispetto alle previsioni. Ciò per quanto attiene alla legge di contabilità.

1.3.2.2. Osservazioni sull'attuazione della novella con riferimento alle leggi ordinarie del quadrimestre

Circa poi le modalità di utilizzo, nel periodo considerato, del nuovo meccanismo delle clausole di salvaguardia, si registra anzitutto una accentuata disomogeneità delle formule utilizzate.

Occorre considerare anzitutto, su un piano più formale, che, sebbene i relativi disegni di legge siano stati in molti casi esaminati dal Parlamento successivamente all'entrata in vigore della novella alla legge di contabilità, continua a farsi riferimento alle spese rimodulabili, aggregato non più riprodotto nella nuova legge di contabilità. Dall'altro lato, su un piano più sostanziale, anche se di ridotta rilevanza finanziaria, si demanda in molti casi

alla fonte secondaria la incisione di “fattori legislativi”, funzione, questa, che, sia con l’ordinamento previgente che con quello successivo alla novella, deve essere svolta con lo strumento legislativo (legge di bilancio *in primis*), anche per l’aspetto legato alla scelta del singolo fattore legislativo da incidere a compensazione.

Nonostante si tratti nella quasi totalità dei casi di leggi di ratifica di accordi internazionali, si profila dunque una seconda circostanza (oltre a quella evidenziata sub 1)) da valutare per i medesimi profili di carattere istituzionale.

Si osserva in particolare per la legislazione del quadrimestre la possibilità di incidere una legge (consistente in un “fattore legislativo” ai fini della costruzione del bilancio) con fonte secondaria.

Sul piano dei principi ed al fine di sintetizzare una linea metodologica che presenti anche un carattere pragmatico, si prende atto dell’orientamento di massima emerso in sede parlamentare, anche se poi ancora non seguito in tutti i casi, circa la possibilità che la singola legge possa anche non riportare di volta in volta il rinvio al meccanismo delle clausole di salvaguardia. Ciò in quanto il nuovo comma 12 dell’art. 17 della legge di contabilità stabilisce un obbligo generalizzato di monitoraggio da parte del Ministero dell’economia e delle finanze per le leggi che comportino oneri solo valutati, anche se sulla base delle informazioni trasmesse dai Ministeri interessati (il che lascia non disciplinato il caso dell’inerzia da parte di questi ultimi).

Il nuovo sistema prevede infatti che dagli esiti del predetto monitoraggio (obbligatorio per tutti i casi di oneri legislativi non costruiti con la tecnica del limite di spesa) derivi o meno l’obbligo a provvedere con le modalità stabilite.

In definitiva, nel prendere atto della non necessità di un rinvio di volta in volta al nuovo assetto di cui alla legge di contabilità novellata, ciò nondimeno si sottolinea l’opportunità, per il principio della trasparenza, di una eventuale indicazione, nella singola legge, nel senso di rendere pubblico lo stesso monitoraggio da parte del Governo.

1.3.2.3. Le clausole di salvaguardia della legge di bilancio

Quanto sostenuto dalla Corte nel corso della citata audizione del 26 maggio scorso, nel senso che la nuova disciplina in materia riguarda il solo caso delle leggi ordinarie, prevedendo, il sistema, norme diverse per disciplinare il contenuto della legge di bilancio (art. 21 e ss.), sembra trovare conferma nella legge di bilancio 2017 con la sussistenza in quest’ultima di clausole di salvaguardia difforni dalla tipologia normata nel predetto art. 17 della legge di contabilità. Per il dettaglio si rinvia all’apposito capitolo della presente Relazione.

1.3.3. *La riduzione di spesa dei ministeri come forma di compensazione*

Si è riproposto in questo quadrimestre (con il decreto-legge n. 193) il caso della riduzione di spese dei singoli dicasteri - a fine esercizio, tra l'altro - per finalità di compensazione. In proposito, la Corte in varie occasioni ha fatto osservare la difficile sostenibilità *ex ante* di tale forma di copertura in relazione alla mancata dimostrazione circa l'effettiva presenza delle risorse sussunte a copertura e al fatto che, in caso contrario, si potrebbe verificare una non adeguata coerenza con il vincolo della legislazione vigente nella costruzione del bilancio tendenziale.

Potrebbero verificarsi peraltro condizioni favorevoli per ulteriori debiti fuori bilancio ovvero riduzioni di capitoli di parte capitale per sostenere anche oneri di parte corrente.

1.3.4. *Effetti sulle previsioni di cassa*

Anche per alcuni provvedimenti legislativi afferenti al quadrimestre qui considerato si continuano a verificare casi di copertura finanziaria non previsti dalla legge di contabilità ed i cui effetti sui saldi di cassa non risultano evidenziati (e quindi non sottoposti a compensazione).

Il caso più significativo è costituito dalla copertura su residui (il citato decreto-legge n. 193), la cui previsione originaria di cassa sconta un coefficiente di realizzazione presumibilmente meno elevato rispetto a quanto diventa effettivamente necessario dopo l'entrata in vigore della norma. Ma è il caso altresì della possibilità di utilizzare fondi in esercizi successivi, che comporta una pressione non compensata sui complessivi conti di cassa.

1.3.5. *Utilizzo del maggior gettito da lotta all'evasione*

Si segnala da ultimo il fatto che si utilizzano (sempre con il citato decreto-legge n. 193) proventi da lotta all'evasione. Si osserva che la *ratio* della previsione di cui alla legge di contabilità (destinare tali proventi alla riduzione della pressione fiscale) sembra riferirsi all'ipotesi in cui le maggiori risorse non siano il risultato di innovazione legislativa.

Nella fattispecie, tuttavia, considerato il supporto normativo *ad hoc* per la previsione di maggiore entrata, non sembra sussistere difformità tra il decreto-legge e la norma di contabilità interessata.

1.3.6. La costituzione di nuove contabilità fuori bilancio

Come dimostra il decreto-legge n. 189 (eventi sismici), nonostante la modifica profonda che ha subito la legge di contabilità nel 2016 (anche in riferimento alle procedure di spesa), continuano ad essere istituite nuove contabilità speciali. Ciò significa che sussistono ancora interi comparti dell'attività statale che, nonostante la riforma dell'ordinamento contabile, necessitano di procedure fuori bilancio per essere gestiti.

La questione va rilevata non solo per gli inevitabili profili sistematici, non essendo del tutto risolutiva evidentemente la parte della riforma della legge di contabilità che attiene al potenziamento della cassa e alla stessa maggior elasticità in tema di impegni e di residui.

Emerge anche una maggiore difficoltà, nel corso del tempo, a dare attuazione alla legge “rinforzata” n. 243 del 2012, per la parte in cui essa fissa la riconduzione in bilancio delle gestioni che vi si collocano all'esterno e che, peraltro, continuano ad incrementarsi. In proposito, la Corte, nel corso dell'audizione parlamentare del 15 marzo u.s., ha ritenuto la stessa novella della legge di contabilità non coerente con la citata legge “rinforzata”, dal momento che venivano fatte salve le contabilità previste con legge.

1.4. Giurisprudenza costituzionale

Nel periodo considerato meritano segnalazione le seguenti pronunce:

- il rapporto tra norme a tutela dei diritti fondamentali incompressibili e principio di copertura finanziaria (sent. n. **275 del 2016**);
- l'operare congiunto del principio di copertura e della legislazione statale in tema di armonizzazione dei conti pubblici: il caso dell'avanzo di amministrazione presunto (sent. n. **279 del 2016**).

Con la prima sentenza (n. **275**), la Corte (in relazione all'art. 38 Cost.) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2-*bis*, della legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78 nella parte in cui prevede, per gli interventi previsti dall'art. 5-*bis* della medesima legge e, in particolare, per lo svolgimento del servizio di trasporto degli studenti portatori di handicap o di situazioni di svantaggio, che la Giunta regionale garantisce un contributo del 50 per cento della spesa necessaria e documentata dalle Province solo “nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa”.

Nella specie - ha osservato la Corte - il legislatore regionale si è assunto l'onere di concorrere, al fine di garantire l'attuazione del diritto, alla relativa

spesa, ma una previsione che lasci incerta nell'*an* e nel *quantum* la misura della contribuzione, la rende aleatoria, traducendosi negativamente sulla possibilità di programmare il servizio e di garantirne l'effettività, in base alle esigenze presenti sul territorio.

In proposito, ha proseguito la Corte costituzionale, si deve ritenere che l'indeterminata insufficienza del finanziamento condizioni, ed abbia già condizionato, l'effettiva esecuzione del servizio di assistenza e trasporto come conformato dal legislatore regionale, violando in tal modo il precetto contenuto nell'art. 38, terzo e quarto comma, Cost. Tale effettività non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto, nel quadro dei compositi rapporti amministrativi e finanziari degli enti territoriali coinvolti. Difatti l'affidamento generato dalla previsione del contributo regionale condiziona la misura della disponibilità finanziaria della Provincia e degli altri enti coinvolti nell'assolvimento del servizio in questione.

In particolare, la Corte non ha condiviso l'argomento secondo cui, ove la disposizione impugnata non contenesse il limite delle somme iscritte in bilancio, la norma violerebbe l'art. 81 Cost. per carenza di copertura finanziaria. A parte il fatto che, una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali, è di tutta evidenza che la pretesa violazione dell'art. 81 Cost. è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio, sia con riguardo alla Regione che alla Provincia cofinanziatrice. È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione.

La Corte ha aggiunto che nella materia finanziaria non esiste “un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi”. Al contrario, ritenere che il sindacato sulla materia sia riconosciuto in Costituzione “non può avere altro significato che affermare che esso rientra nella tavola complessiva dei valori costituzionali”, cosicché “non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale” (sentenza n. 260 del 1990).

Sul punto, la Corte ha anche ricordato “come sul tema della condizione giuridica del portatore di handicaps confluiscono un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale; e che, conseguentemente, il canone ermeneutico da impiegare in siffatta materia è

essenzialmente dato dall'interrelazione e integrazione tra i precetti in cui quei valori trovano espressione e tutela" (sentenza n. 215 del 1987).

Con la sentenza n. **279**, la Corte, in relazione all'art. 81, terzo e quarto comma, Cost. e all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. per essersi discostato, nell'allocazione di tali somme, dai modelli previsti dalla legislazione statale in tema di armonizzazione dei conti pubblici, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 6 (Bilancio regionale di previsione per l'esercizio finanziario 2016 - Bilancio pluriennale 2016-2018) e, in via consequenziale, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale della legge regionale Molise n. 6 del 2016.

Il ricorrente - ha evidenziato la Corte - si duole essenzialmente del fatto che l'articolo censurato, rubricato "Avanzo di amministrazione", abbia indebitamente previsto l'iscrizione di somme nella parte attiva del bilancio per allargare la possibilità di spesa, in tal modo pregiudicando l'equilibrio di bilancio tutelato in relazione all'art. 81, terzo e quarto comma, Cost. e all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. per essersi discostato, nell'allocazione di tali somme, dai modelli previsti dalla legislazione statale in tema di armonizzazione dei conti pubblici.

La Corte ha osservato che gli scostamenti dai principi del decreto legislativo n. 118 del 2011 in tema di armonizzazione dei conti pubblici non costituiscono solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma risultano strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio regionale presidiati dall'art. 81 Cost.; manovra elusiva che consiste essenzialmente nel programmare una spesa superiore a quella consentita dalle risorse disponibili nell'esercizio finanziario 2016, nel biennio successivo e nel lungo periodo di rientro dai disavanzi pregressi. Ebbene - ha rimarcato la Corte - ciò comporta una lesione agli equilibri di bilancio ben più ampia di quella risultante dalla sommatoria delle singole illegittimità dedotte dal ricorrente in relazione ai principi contabili di cui al decreto legislativo n. 118 del 2011. Proprio dalla fondatezza delle singole questioni sollevate si evince - secondo la Corte - che la non corretta redazione del censurato art. 9 finisce per influenzare, in senso costituzionalmente non conforme, gli equilibri complessivi dei bilanci annuale e pluriennale della Regione Molise; donde, secondo la Corte, che la lesione di detti equilibri è talmente estesa da investire la stessa struttura del bilancio, invalidandone sostanzialmente l'intera costruzione.

Con riguardo alla fattispecie in esame, la Corte costituzionale ha ricordato il costante orientamento, secondo cui la "forza espansiva dell'art. 81, quarto [ora terzo] comma, Cost. nei riguardi delle fonti di spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse" (*ex multis*, la sentenza n.