

quest'ultimo versante, che quasi 0,5 miliardi per il 2016 vengono compensati mediante la riduzione degli stanziamenti di alcuni Ministeri.

Al riguardo, si osserva anzitutto che la Relazione tecnica non dà conto della sostenibilità di tali riduzioni, pur limitate sul piano quantitativo, circostanza, quest'ultima, che finisce con il non porre un problema di attenta previsione nella costruzione degli stanziamenti di spesa.

Dal punto di vista della tematica relativa alle tecniche di costruzione delle previsioni, si può esprimere anzitutto l'auspicio che si tratta di problemi che a regime potrebbero calarsi in un diverso contesto con la progressiva implementazione del nuovo processo di formazione del bilancio di cui all'art. 22-bis (in particolare) della legge di contabilità novellata.

In secondo luogo, dagli allegati si evince che vengono ridotte anche spese in conto capitale, per utilizzi non puntualmente identificati. In terzo luogo, come già rilevato in analoghe occasioni negli anni precedenti, sarebbe stato opportuno da valutare se riduzioni di tal genere non abbiano effetti di "rimbalzo" sulla spesa negli anni successivi ovvero non incrementino fenomeni che la Corte ha da tempo segnalato, come quello legato all'alimentarsi di debiti cd. "fuori bilancio".

Quanto poi alla componente (di gran lunga preponderante) degli oneri compensata con quota parte delle maggiori entrate generate dal decreto stesso, valgono le considerazioni già svolte, sia in generale sulla tenuta sul piano quantitativo del provvedimento sia sui singoli aspetti normativi di dettaglio.

Va rilevato poi che non si dà conto, nella Relazione tecnica, né della quantificazione (e relativa motivazione) degli effetti fiscali indotti conseguenti alla riduzione delle dotazioni dei ministeri (operazione, questa, metodologicamente possibile per i provvedimenti di sessione), né dell'eventuale costo in termini di maggiori interessi delle anticipazioni di tesoreria possibili in base al comma 3 dell'art. 15, per le quali non è previsto tra l'altro un limite massimo.

Sempre in tema di coperture finanziarie, si registra poi l'assenza di informazioni da parte della Relazione tecnica circa le disponibilità di bilancio con cui l'Agenzia delle entrate acquista le azioni di Equitalia S.p.A. possedute dall'INPS (art. 1, comma 11, lett. a)): non sono state fornite delucidazioni in particolare né sull'entità del costo di acquisto, né sulla natura di tali disponibilità di bilancio a copertura.

#### *d) Considerazioni conclusive*

In definitiva, a parte l'opportunità di prevedere o meno un richiamo circa la pubblicità del monitoraggio dell'attuazione del provvedimento, che si può

ritenere sussunto nel più generale monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, tenuto conto della natura sostanziale del provvedimento (ossia, di sessione), sul piano metodologico il decreto si sottolinea per il seguente fatto: considerata la sua relevantissima dimensione quantitativa, oltre che la funzione di concorso alla copertura degli oneri della legge di bilancio e dunque alla definizione dei saldi della sessione, sarebbe stato quanto mai opportuno un apparato documentativo di maggior ampiezza dal duplice punto di vista del chiarimento circa l'effetto di medio termine sul profilo delle previsioni delle entrate e dell'attendibilità delle stime del decreto stesso in sé considerato.

**Legge 15 dicembre 2016, n. 229, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016**

La legge rappresenta la conversione del decreto-legge n. 189, inglobando, secondo quanto deciso in prima lettura dal Senato della Repubblica, anche il successivo decreto-legge n. 205, riguardante il medesimo argomento relativo agli interventi per gli eventi sismici a partire dall'agosto 2016.

Per la relativa approvazione è intervenuta la questione di fiducia, su un testo modificato nella citata sede della prima lettura.

Dalla Relazione tecnica aggiornata si desume che il provvedimento, per la contabilità finanziaria, registra un saldo in pareggio per i primi due anni e, per il 2018, un lieve avanzo, che quasi si azzera nel 2019, comunque a seguito di una riduzione di spese superiore alla riduzione delle entrate: nei suoi aspetti quantitativi, l'intervento supera di poco i 100 milioni per il 2016, per raddoppiare quasi nel secondo anno.

Per le altre contabilità l'avanzo è minore, ma si verifica per ogni esercizio, in dipendenza del medesimo fenomeno (ossia, minori spese superiori alle minori entrate): in riferimento a tali contabilità, l'intervento è comunque di portata sensibilmente superiore per il primo e per il terzo anno in particolare, per l'operare di una serie di meccanismi con impatto solo su tali saldi. Sussistono ad ogni modo lievi discrasie tra la documentazione di supporto ed il testo normativo, probabilmente in quanto i primi riportano valutazioni di tipo gestionale.

In linea generale, sotto il profilo delle quantificazioni, si è in presenza di un largo utilizzo della tecnica del tetto di spesa. Ciò nondimeno va segnalato che in molti casi manca la quantificazione degli interventi ovvero quella

riportata non risulta supportata da una adeguata dimostrazione ad opera della Relazione tecnica.

Esempi del primo caso sono l'art. 5, concernente la ricostruzione privata, per i cui interventi si rinvia alle indicazioni nelle future leggi di bilancio, ovvero l'art. 8, riguardante gli interventi di immediata esecuzione, che fa rinvio a sua volta all'art. 5. Esempi del secondo caso sono gli artt. 17 (riguardante l'estensione del cd. "*Art bonus*", al cui proposito non risultano esplicitati a sufficienza i criteri della quantificazione delle corrispondenti minori entrate), 26 (che quantifica in un tetto di spesa gli effetti della mancata applicazione di una serie di norme agli enti parco interessati dagli eventi sismici), 44 (in materia, in particolare, di oneri per differimento di pagamento di rate in scadenza), 45 (in materia di sostegno al reddito dei lavoratori per i comuni interessati) e 48 (in materia di proroga e sospensione di termini per adempimenti e versamenti tributari e contributivi).

Per quanto concerne le coperture si ricorre a più fattispecie: anzitutto, si rinvia all'art. 52 (disposizioni finanziarie), che a sua volta presenta un quadro di compensazioni abbastanza differenziato, in secondo luogo si rimanda alle risorse disponibili nelle varie contabilità e bilanci (senza ulteriori specificazioni) e, in terzo luogo, si fa rinvio alle risorse disponibili nella sede della legge di bilancio.

Quanto all'art. 52, in particolare, si utilizzano i fondi speciali e una serie di riduzioni di autorizzazioni di spesa a legislazione vigente, i cui effetti di cassa sono stimati pari a quelli di competenza senza un'ulteriore illustrazione delle relative determinanti.

Come peraltro accaduto per altri tipi di interventi caratterizzati da tempi di attuazione di brevissimo periodo, la stessa costituzione di contabilità speciali e la conseguente gestione fuori bilancio delle risorse rendono il quadro finanziario *ex ante* poco ricostruibile circa, soprattutto, il profilo del *timing* della cassa, quale risulta, pertanto, desumibile *ex post*. In un tale contesto permane dunque una difficoltà in ordine ad una rappresentazione unitaria per esercizio del flusso tra risorse e relativo utilizzo al di fuori del meccanismo del bilancio dello Stato.

La tecnica di collocare la gestione fuori dal bilancio è da rimarcare in particolar modo per il 2016, anno nel quale la contabilità di Stato è stata sottoposta ad una profonda revisione senza che ciò abbia implicato - come dimostra il provvedimento in esame - la individuazione di una serie di meccanismi in grado, pur nel rispetto delle ragioni particolari legate all'esigenza di provvedere a far fronte ad eventi eccezionali, di consentire una immediata ricostruzione dei flussi finanziari interessati e una gestione all'interno del bilancio.

Si conferma dunque, nonostante la riforma delle procedure di spesa, che per gestire determinate tipologie di intervento continua ad apparire inevitabile creare contabilità speciali *ad hoc*, a testimonianza del mancato superamento di una sorta di doppia contabilità, di cui quella ordinaria - pur alla luce delle novelle intervenute sotto il profilo, ad esempio, del potenziamento della cassa - è confinata alla gestione della quota di spesa non legata ad avvenimenti eccezionali.

La necessità di ricondurre nello strumento ordinario del bilancio tutte le attività di spesa dell'operatore-Stato è stata più volte rimarcata dalla Corte, in quanto organo di controllo, nelle varie sedi ed in particolare nelle Relazioni trimestrali in riferimento a leggi istitutive di nuove contabilità speciali e nelle audizioni in materia, in special modo in ordine ad una efficace attuazione dell'art. 15 della legge cd. "rinforzata" n. 243 del 2012 per la parte in cui essa fissa il principio della progressiva riconduzione al bilancio di tutte le contabilità speciali. La Corte ha sottolineato in particolare che le novelle intervenute al riguardo, per quanto concerne la legge ordinaria di contabilità, nel confermare le contabilità previste per legge, risultano ispirate ad una *ratio* di carattere "conservativo" del precedente sistema.

Sempre in linea generale poi, circa la necessità del richiamo o meno alla procedura delle clausole di monitoraggio e di salvaguardia di cui alla nuova legge di contabilità, come prima specificato, ad un primo esame sembrerebbe condivisibile il mancato cenno, per ogni singola norma, del complesso meccanismo normativo, proprio sulla base della valenza più ampia di carattere metodologico della legge di contabilità. Da questo punto di vista appare dunque poco coerente il relativo richiamo invece ad opera di singole norme del provvedimento in esame, come per quanto concerne l'art. 48, comma 13.

Può essere mantenuto dunque l'assunto in base al quale comunque trovano applicazione le disposizioni che prevedono, in caso di oneri solo valutati, le clausole di monitoraggio e di salvaguardia di cui all'ordinamento contabile, anche senza un richiamo.

Permangono poi criticità su alcuni tipi di intervento, sempre considerando l'aderenza alla legge di contabilità.

Gli artt. 47 e 48, comma 3, per esempio, in tema di agevolazioni fiscali e contributive, non quantificano effetti e quindi non provvedono alla relativa copertura in base all'assunto che si tratterebbe di rinuncia a maggior gettito. Al riguardo, in assenza di ulteriori informazioni da parte della Relazione tecnica, si possono svolgere alcune considerazioni di metodo.

Anzitutto, va ricordato che la fattispecie della rinuncia a maggior gettito dipende dal legame che passa tra l'agevolazione e il medesimo maggior gettito, nel senso che senza la prima non si verifica il secondo (in base alla legislazione

vigente), il che non comporta peggioramenti dei saldi tendenziali al sopravvenire della disposizione agevolative. Ed in effetti sembra essere questo il caso per le norme in questione, diverse dalle molte altre della stessa natura (agevolativa) presenti nel provvedimento nel suo complesso, proprio in quanto tali da riferirsi non ad attività che si sarebbero realizzate anche senza l'evento calamitoso, ma a contributi ed indennizzi erogati proprio a causa dell'evento calamitoso. Per cui, pur in assenza di ulteriori elementi da parte dei documenti governativi, l'assunto della Relazione tecnica pare da condividere sul piano metodologico.

In tema di coperture si segnala altresì l'art. 5, comma 4, che, pur nell'ambito di una disposizione (l'art. 5 nel suo complesso) che rinvia alle determinazioni della legge di bilancio, fissa la garanzia dello Stato per i finanziamenti agevolati ivi previsti e riporta il solo inserimento della disposizione nell'apposito allegato del Ministero dell'economia e del finance, senza ulteriori specificazioni in ordine alla necessità della copertura della correlata presunzione di rischio: un richiamo alla necessità di una compensazione sarebbe stato invece opportuno (Corte costituzionale n. 37 del 1961, che impone la copertura del rischio di escussione, che va calcolato "con metodi adeguati").

Va segnalato infine l'art. 50-bis, comma 5, per il fatto di consentire la proroga di rapporti di lavoro (tra l'altro) a tempo determinato a valere sui bilanci delle amministrazioni interessate: come più volte richiamato nelle precedenti Relazioni quadrimestrali, la fattispecie appare non coerente rispetto ai principi di costruzione della legislazione vigente e, conseguentemente, dell'obbligo di copertura. La disposizione non è presentata, infatti, come onerosa in quanto i bilanci delle amministrazioni pubbliche interessate sono evidentemente da ritenersi costruiti in base a criteri diversi da quello prescritto della legislazione vigente.

## **Legge 11 dicembre 2016, n. 232, bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019**

### *a) Aspetti ordinamentali relativi alla sessione di bilancio 2016*

La novità del quadro normativo in riferimento anche agli strumenti della sessione di bilancio, alla luce dell'entrata in vigore della novella alla legge di contabilità più volte citata, rende opportuna qualche considerazione preliminare ai fini del monitoraggio dell'attuazione del quadro ordinamentale.

## a.1. La Relazione sullo scostamento degli obiettivi di finanza pubblica

### a.1.1. La natura di tale Relazione

Una delle prime questioni che viene in rilievo, già affrontata nelle Relazioni trimestrali dei precedenti anni, è quella della Relazione da presentare al Parlamento da parte del Governo in attuazione dell'art. 6 della legge cd. "rinforzata" n. 243 del 2012 sotto il profilo della individuazione dei relativi presupposti (scostamento dei saldi tra esercizi ovvero all'interno dello stesso esercizio, a causa del verificarsi di eventi eccezionali).

La materia è stata oggetto di normazione ad opera della citata novella alla legge di contabilità (art. 10 e 10-bis), con il risultato, in riferimento tanto al Documento di economia e finanza (DEF) quanto alla relativa Nota di aggiornamento, che - qualora, nell'imminenza della presentazione di uno dei due documenti citati, si verificano eventi eccezionali - la Relazione può essere ora presentata alle Camere come annesso al documento di riferimento.

Si tratta di una novella che la Corte ha da tempo ritenuto opportuna, dal momento che la nuova decisione di bilancio complessivamente considerata presenta un carattere sostitutivo rispetto a quella precedente (come accade, ad esempio, per i fondi speciali). Da questo punto di vista si sarebbe potuta anche evitare un'evidenza autonoma - come documento - alla revisione dei saldi di cui alla precedente decisione.

Nella prima applicazione della nuova normativa la fattispecie si è verificata in riferimento alla Nota di aggiornamento, con la conseguenza che la Relazione sullo scostamento dagli obiettivi prefissati (tra esercizi) è stata presentata a settembre come allegato alla Nota medesima. Nonostante tale natura, essa ha mantenuto però - necessariamente - una soggettività giuridica autonoma sotto il profilo delle modalità di trattazione in ambito parlamentare, in quanto da approvare con maggioranza qualificata in base al secondo comma dell'art. 81 Cost., come poi è puntualmente avvenuto con distinta votazione rispetto al documento di riferimento (Nota di aggiornamento).

Rimane dunque l'interpretazione intesa a riferire lo scostamento al sovrapporsi delle diverse decisioni nel tempo di politica di bilancio, ma risulta superata l'autonoma evidenza giuridica del documento, essendo ora esso un allegato.

### a.1.2. L'ammissibilità di una Relazione fuori sessione

Una questione di maggior rilievo, per un profilo sistematico, si pone poi per il fatto che, come segnalato dalla Corte nel corso della citata audizione del 26 maggio u.s., con la novella alla legge di contabilità risulta non più in essere la previgente norma (precedente comma 6 dell'art. 10-bis) che consentiva la

presentazione della Relazione in esame al di fuori dei tempi della sessione: è stato, ad esempio, il caso del decreto-legge n. 35 del 2013 (ancorché emanato prima delle modifiche ordinamentali in materia), che sostanzia una fattispecie che potrebbe ripetersi in futuro.

Nonostante il formale superamento della norma previgente, ciò nondimeno, da un punto di vista generale, si può comunque ritenere che tale abrogazione “implicita” non risulti impeditiva della presentabilità della Relazione fuori dei tempi della sessione di bilancio, ove ne ricorrano i presupposti, naturalmente. Ciò in relazione anzitutto alle norme di natura costituzionale, che regolano il verificarsi degli eventi eccezionali come causa legittima dello scostamento rispetto agli obiettivi già fissati di finanza pubblica, a prescindere dal momento del loro verificarsi (come peraltro sembrerebbe desumersi da una lettura coordinata dei primi due commi dell’art. 81 Cost.).

In tal senso si prende atto che, dopo la chiusura della sessione 2016, il Governo ha presentato (ed il Parlamento approvato) un’ulteriore Relazione modificativa dei saldi di bilancio per gli interventi nel sistema bancario (il 19 dicembre 2016), prodromica alla emanazione del decreto-legge n. 237 del 23 dicembre 2016, (convertito con la legge n. 15 del 17 febbraio 2017).

#### a.2. L’esito delle valutazioni dell’Ufficio parlamentare di bilancio

Un altro aspetto da mettere a fuoco sul piano ordinamentale riguarda le conseguenze delle valutazioni dell’Ufficio parlamentare di bilancio, oggetto di normazione - per aspetti diversi - ad opera tanto della richiamata legge cd. “rinforzata” n. 243 del 2012, quanto della legge di contabilità n. 196.

Si ricorda sinteticamente che la prima (art. 18, comma 3) dispone che, qualora nell’esercizio delle sue funzioni, l’Ufficio esprima valutazioni significativamente divergenti rispetto a quelle del Governo, su richiesta di almeno un terzo dei componenti di una Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica, il Governo illustra i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni ovvero ritiene di conformarle a quelle dell’Ufficio.

La seconda (art. 10-ter, comma 3) statuisce poi che, qualora i risultati della valutazione di tale Ufficio evidenzino un errore significativo rispetto alle risultanze di consuntivo, che si ripercuota sulle previsioni macroeconomiche per un periodo di almeno quattro anni consecutivi, il Governo trasmette una Relazione al Parlamento nella quale indica le ragioni dello scostamento, nonché le eventuali azioni che intende intraprendere.

A fronte di tale quadro normativo, nella sessione 2016 si registra l’attuazione della procedura di cui al menzionato art. 18, comma 3, della legge n. 243 del 2012, attraverso l’apposita audizione parlamentare del Governo

dell'11 ottobre u.s., avendo in un primo tempo - l'Ufficio in questione - ritenuto di non validare la previsione di crescita programmatica per il 2017 contenuta nella Nota di aggiornamento al DEF.

a.3. Le difformità tra Nota di aggiornamento e Documento programmatico di bilancio

Altra questione di carattere ordinamentale, dai profili anche di carattere istituzionale, riguarda il fatto che le risoluzioni parlamentari con cui è stata approvata il 12 ottobre 2016 la Nota di aggiornamento al DEF per il 2017 si riferivano - coerentemente al documento oggetto di approvazione - ad una manovra di finanza pubblica diversa da quella poi formalizzata con il successivo Documento programmatico di bilancio e del quale il Governo ha tenuto conto nella presentazione del disegno di legge di bilancio in data 27 ottobre.

La difformità riguardava sia l'ampiezza sia, in parte, la composizione della manovra, anche se, per il primo aspetto, le predette risoluzioni consentivano l'innalzamento dell'obiettivo di indebitamento netto (per un valore massimo dello 0,4 per cento rispetto al PIL), di cui il Governo ha poi utilizzato un margine di tre quarti circa. La difformità avuto riguardo allo scostamento nella composizione della manovra, concerneva anche aspetti diversi da quelli legati all'ampliamento del *deficit*.

La vicenda merita una segnalazione perché la manovra di finanza pubblica è stata definita come una sorta di fattispecie a formazione progressiva dopo l'approvazione parlamentare del documento programmatico. L'approvazione mediante risoluzione da parte del Parlamento dei documenti programmatici costituisce un passaggio essenziale ai fini della possibilità di procedere al raggiungimento degli obiettivi attraverso la presentazione dei conseguenti provvedimenti legislativi (disegno di legge di bilancio).

Il comma 1-*bis* dell'art. 9 della legge di contabilità, che formalizza l'invio all'Unione Europea del progetto di documento programmatico di bilancio, prevede infatti la sola trasmissione alle Camere di tale documento, in quanto di natura ricognitiva di ciò che è stato proposto e deliberato ed informativa nei confronti dei competenti organismi europei. Il successivo art. 10, riguardante il DEF, della medesima legge di contabilità subordina invece esplicitamente il contenuto di quest'ultimo alle risultanze delle conseguenti deliberazioni parlamentari (per analogia si deve intendere che lo stesso valga per la Nota di aggiornamento).

Dal combinato disposto delle due normative sembrerebbe trarre conferma la natura non innovativa del Documento programmatico di bilancio rispetto alle deliberazioni assunte. Ciò non esclude naturalmente che il Governo possa presentare una formale modifica della Nota di aggiornamento approvata, da



sottoporre all'esame parlamentare con le medesime modalità del documento originario.

#### a.4. La data di presentazione del disegno di legge di bilancio

Anche il profilo temporale della presentazione dei documenti - programmatici e legislativi - afferenti alla sessione di bilancio è stato oggetto di modifica ad opera della novella alla legge di contabilità. Nel rinviare alla menzionata audizione del 26 maggio per le relative osservazioni, può essere sufficiente qui ricordare che le due date di presentazione della Nota di aggiornamento al DEF, da un lato, e del disegno di legge di bilancio, dall'altro, sono state fissate, rispettivamente, al 27 settembre e al 20 ottobre di ciascun anno.

Interessa qui rilevare, alla prima applicazione della normativa, che, mentre il termine del 27 settembre risulta rispettato, altrettanto non si può constatare per il termine del 20 ottobre: il disegno di legge di bilancio, infatti, risulta presentato alla Camera dei Deputati in prima lettura il 27 ottobre.

*Pro futuro* appare opportuno un rispetto più puntuale da parte del Governo del termine del 20 ottobre. Va ricordato al riguardo che nella citata audizione - cadendo, il termine massimo fissato dal disegno di legge iniziale su cui verteva l'audizione, il 24 ottobre - la Corte aveva notato che esso non sembrava “comunque incoerente con l'ipotesi di una struttura essenzialmente monocamerale del processo di bilancio in Parlamento, ovviamente in caso di esito positivo del referendum confermativo della legge costituzionale pubblicata sulla G.U. del 15 aprile u.s.”.

#### b) *Gli effetti finanziari della legge di bilancio 2016 ed il ruolo delle varie componenti*

Va ricordato, in linea generale, che, dal punto di vista finanziario, la legge di bilancio 2017 dà attuazione agli indirizzi delineati nel Documento programmatico di bilancio dello scorso ottobre. Per i profili relativi alla manovra di politica di bilancio nei suoi aspetti complessivi e alle varie politiche di settore, si rinvia all'audizione del 7 novembre presso le Commissioni bilancio riunite dei due rami del Parlamento.

Quanto invece alla consueta illustrazione degli aspetti finanziari della legge, occorre tener conto ovviamente della nuova prospettazione delle risultanze a seguito della unificazione della legge di bilancio con quella di stabilità, come previsto dalla citata novella della legge di contabilità.

### b.1. Effetti in termini di saldo netto da finanziare di competenza e di cassa

Come si desume dalla Relazione tecnica aggiornata, in termini di competenza il saldo netto da finanziare peggiora di 15 mld per il primo anno (2017), di 10,6 nel secondo anno (2018) e di 6,3 nel terzo anno (2019).

Quanto al ruolo svolto dalle varie componenti della legge di bilancio nel determinare tali risultati complessivi, sempre tenendo conto della Relazione tecnica aggiornata si rileva che, per i tre anni considerati, il descritto peggioramento è dovuto quasi integralmente agli effetti della Sezione I (componente normativa della legge di bilancio corrispondente alla precedente legge di stabilità): il 93 per cento per il 2017, mentre nel secondo anno la Sezione I aggrava il saldo in misura maggiore rispetto al risultato complessivo, con un recupero con gli effetti di retroazione, cui si aggiunge nel terzo anno quello riduttivo netto della quota di manovra di cui alla Sezione II (a legislazione vigente).

Va tenuto presente infatti che, alla luce della nuova struttura della legge di bilancio, una quota di manovra prima afferente alla legge di stabilità risulta ora di competenza della Sezione II. Quest'ultima, dunque, oltre alle consuete determinazioni ed a quelle relative alla flessibilità in fase di formazione (verticale ed orizzontale), incorpora la parte relativa a quei rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni di cui alle corrispondenti tabelle C, D ed E della precedente legge di stabilità. Di tale distinzione risulta fornita evidenziazione nei documenti presentati dal Governo.

L'effetto aggiornato della quota di manovra afferente alle precedenti tabelle della legge di stabilità ha comportato, sempre sulla base della Relazione tecnica, una maggiore spesa di 1,4 mld circa per il 2017, che si riduce a poco meno della metà nel secondo anno e registra una inversione di segno per il terzo anno, trasformandosi in una riduzione di 2 mld e concorrendo perciò alla richiamata riduzione dell'effetto peggiorativo (espansivo) della Sezione I, insieme ai menzionati effetti di retroazione. Nel 2019, inoltre, la previsione della riduzione della spesa in conto capitale per riprogrammazioni è maggiore del risultato netto della Sezione II: si registra, quindi, un sia pur modesto incremento di previsione sul lato corrente.

In termini di contabilità finanziaria il passaggio dal primo al terzo anno ripropone, dunque, la funzione compensativa (riduttiva) della modulazione della spesa in conto capitale.

Va rilevato, sul piano metodologico, che i dati prospettati includono i risparmi di spesa dei Ministeri connessi alla formulazione di obiettivi in tal senso ed al cui raggiungimento fungono da supporto anche le corrispondenti norme della Sezione I della legge, ma che sembrerebbero (soprattutto in prospettiva) comunque riconducibili al processo più generale di formazione della legge di

bilancio in base alla procedura di cui all'art. 22-*bis* della nuova legge di contabilità. Da questo limitato punto di vista (risparmi di spesa dei Ministeri) si osserva che dai dati ricavabili dalla Relazione tecnica è possibile distinguere sia l'effetto da attribuire partitamente alle due Sezioni della legge di bilancio, con nettissima prevalenza sul piano quantitativo della seconda (area della manovra sulla legislazione vigente), sia l'impatto sui tre saldi di tale componente di manovra, con una sostanziale equivalenza.

Peraltro, quest'ultimo passaggio, sotto il profilo della sostenibilità, non risulta motivato dalla Relazione tecnica, pur trattandosi di risparmi che nel triennio superano i 2 mld cumulati.

Sul piano più generale dell'effetto complessivo della legge sul saldo netto da finanziare si osserva poi che, sulla base della prima Nota di variazioni, nell'ambito del consueto maggior effetto in valore assoluto della Sezione I nel primo anno rispetto ai due anni successivi in termini sia di competenza che di cassa, i valori risultano pressoché simili nel triennio (con parziale eccezione del secondo anno) per entrambi i profili. In altre parole, si prospetta un allineamento (e dunque un avvicinamento) tra competenza e cassa.

Un tale risultato può essere anche attribuito ad un primo effetto cumulato dell'operare delle recenti novelle alla legge di contabilità, uno dei cui obiettivi è di ridurre la differenza tra previsioni di competenza e autorizzazioni di cassa, anche al fine di rallentare la creazione di residui, migliorare la comprensione dell'azione pubblica e responsabilizzare la dirigenza.

Si ricorda, per esempio, che, in virtù della nuova legge di contabilità, come ricorda la documentazione governativa, la flessibilità orizzontale del bilancio in formazione è stata estesa all'intero stato di previsione, mentre in precedenza essa era limitata all'interno dei programmi ovvero tra programmi di ciascuna missione.

Infine si evidenziano incongruenze espositive tra prima Nota di variazioni, Relazione tecnica e quadro programmatico del bilancio dello Stato riportato nella Nota tecnico-illustrativa aggiornata, in particolare a proposito del recepimento degli effetti del menzionato decreto-legge n. 193, in materia fiscale.

Al riguardo, pur tenendo conto che si è in presenza della prima esperienza nell'attuazione dell'accorpamento tra le due precedenti leggi di stabilità e di bilancio, va tuttavia ribadita l'esigenza di una maggiore omogeneità nelle varie prospettazioni, con particolare attenzione alla Nota di variazioni (che potrebbe meglio differenziare, per esempio, la base a legislazione vigente dalla manovra di cui alla Sezione II dall'effetto delle riprogrammazioni), rammentando, infatti, la natura formale di tale documento nell'*iter* di approvazione del disegno di legge di bilancio.

## b.2. Effetti in termini di indebitamento netto

Sempre in base alla Relazione tecnica aggiornata, l'impatto complessivo della legge in termini di contabilità nazionale è desumibile sommando gli effetti dell'articolato della Sezione I, la manovra di cui alla Sezione II in riferimento alle riprogrammazioni nonché gli effetti di retroazione e quelli particolari derivanti dall'incremento di gettito connesso alle maggiori entrate da pignoramento di cui al citato art. 3 del decreto-legge n. 193, prima esaminato. Ciò comporta un peggioramento di quasi 12 mld per il 2017, 6,6 mld nel 2018 e 2,8 mld circa nel 2019.

Gli effetti della legge nel triennio in termini di saldo netto da finanziare di competenza e di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni evidenziano dunque una differenza di minor impatto per la contabilità nazionale (a parità di segno) del 20 per cento nel primo anno, del 40 per cento circa nel secondo anno e di quasi il 56 per cento circa per il terzo anno.

In base alla Relazione tecnica aggiornata, per la contabilità nazionale si osserva, per la Sezione I, l'eccedenza dell'effetto espansivo per l'intero triennio rispetto al risultato complessivo (la compensazione avviene con gli effetti di retroazione e con le rimodulazioni della Sezione II) in maniera notevolmente crescente nel passaggio dai primi due anni al terzo.

Nell'ambito della quota di manovra afferente alla Sezione II relativa alle riprogrammazioni, si ha infatti un effetto riduttivo modesto per i primi due anni, ma notevole nel terzo anno (pari a 3,5 mld).

Ancora una volta, dunque, 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 rimodulazioni riduce il peggioramento (espansione) dovuto all'articolato, con una particolare accentuazione nel terzo anno. Ciò trova una spiegazione anche nel fatto che nel passaggio dalla competenza finanziaria a quella economica (che adotta il criterio della cassa per il conto capitale) le rimodulazioni di solito danno luogo ad una riduzione delle risorse finanziarie disponibili, che si incrementano nella competenza finanziaria (per i primi due anni) e si riducono in quella economica (cassa) per ciascuno dei tre anni.

Non del tutto marginale si conferma l'entità del fondo globale, a prescindere dalla contabilità di riferimento, con un andamento crescente dal primo al terzo anno per tutte le contabilità considerate.

Non risultano disponibili gli effetti in termini di contabilità nazionale della manovra attuata con la Sezione II in riferimento alla flessibilità in fase di formazione (così come per gli oneri della legislazione ordinaria).

*c) Aspetti ordinamentali della legge di bilancio*

Va preliminarmente ribadita l'osservazione per cui la legge, in quanto approvata con la tecnica del “maxiemendamento” nel passaggio parlamentare con contestuale apposizione della questione di fiducia, consta di un solo articolo con 638 commi, il che ne rende particolarmente disagiata la lettura, come negli anni precedenti. Ciò naturalmente in riferimento alla Sezione I, relativa alle misure di carattere normativo per la realizzazione degli obiettivi programmatici.

Con riferimento poi, più in particolare, alla funzione svolta dalle varie componenti della legge vengono espresse considerazioni partitamente per le due Sezioni. Lo stesso vale per la questione della misura in cui il nuovo assetto possa ritenersi tale da avere complessivamente acquisito una natura di diritto sostanziale: sul tema peraltro, dalle implicazioni anche di teoria generale, riflessioni sono state già svolte nella citata audizione parlamentare del 26 maggio 2016 ed in linea con esse sono stati effettuati approfondimenti in riferimento in particolare alla Sezione II, la cui struttura presenta le maggiori novità rispetto all'ordinamento previgente alla novella.

*c.1. La Sezione I*

Saranno di seguito esaminati - in analogia con l'esame condotto per le precedenti leggi di stabilità - in riferimento alla Sezione I, i profili riguardanti la funzione ed il contenuto di tale Sezione e poi il problema della copertura nella nuova accezione formalizzata dalla nuova legge di contabilità (quale coerenza rispetto ai saldi programmatici).

*c.1.1. Il contenuto*

Sul tema del rispetto dei contenuti ammissibili così come assegnati alla Sezione I della legge di bilancio dalla legge di contabilità, va constatata la conferma della presenza di norme di natura difforme rispetto alle prescrizioni della medesima legge di contabilità, continuando a rappresentare un'anomalia sul piano istituzionale, come già segnalato negli anni più recenti.

Il fenomeno, dunque, viene registrato anche per la sessione di bilancio 2016.

Nonostante i consueti stralci iniziali dal disegno di legge presentato dal Governo operati nelle pronunce preliminari dei Presidenti dei due rami del Parlamento, il testo approvato reca ancora un numero consistente di norme di dubbia coerenza con il divieto di introdurre disposizioni prive di effetti finanziari netti ovvero contenenti interventi microsettoriali e localistici.

Solo in riferimento a quest'ultima categoria si segnalano ad esempio norme come i commi 116-123 (Fondazione *Human Technopole*), 124-5 (Elettra Sincrotrone di Trieste), 126-139 (EXPO 2015) e 591 (linea ferroviaria Ferrandina-Matera).

La particolarità sta ora nel fatto che il citato divieto contenutistico, già segnalato nelle precedenti Relazioni trimestrali, assume una valenza diversa, dopo l'entrata in vigore della novella alla legge di contabilità, che ha dato attuazione al corrispondente art. 15 della menzionata legge cd. "rinforzata" n. 243, a sua volta attuativa di un espresso richiamo contenuto dell'art. 81 Cost., sesto comma (contenuto della legge di bilancio).

Come già anticipato più volte nelle precedenti Relazioni trimestrali, gli effetti della presenza di norme difformi dalle prescrizioni della legge di contabilità andrebbero valutati alla luce delle conseguenze che derivano dalla violazione del quadro di regole "rinforzato", che - come confermato anche dalla giurisprudenza costituzionale - si pone come attuativo dell'art. 81 Cost.

Già nella citata audizione del 26 maggio la Corte aveva fatto presente che "la riproposizione, ad opera della legge 'rinforzata' e della relativa legge attuativa (l'iniziativa legislativa qui in esame), del descritto vincolo contenutistico per la prima sezione della legge di bilancio presenta dunque profili di particolare delicatezza e può comportare il problema delle conseguenze della relativa violazione sotto il profilo della giustiziabilità. La questione potrebbe porsi, ora, in termini ancor più stringenti rispetto al passato, essendo la legge 'rinforzata' direttamente attuativa di una norma costituzionale."

Anche nelle conclusioni della indagine conoscitiva del 2015 da parte della Commissione bilancio della Camera dei Deputati sugli strumenti di bilancio, si era accennato 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 Sezione I della futura legge unificata di bilancio.

E' il caso di aggiungere da ultimo che, nonostante i limiti contenutistici prima riportati, il comma 533 provvede anche ad integrare la stessa legge di contabilità: oltre a realizzare la fattispecie (vietata) della norma di carattere ordinamentale, ciò merita di essere segnalato per il fatto che proprio nel medesimo anno (2016) è stata aggiornata la stessa legge di contabilità, che quindi, pur presentando una rilevanza ordinamentale, continua ad essere sottoposta a continue revisioni contestuali alla sua complessiva riorganizzazione.

### c.1.2. La distribuzione temporale degli effetti: la legge di bilancio (Sez. I) come strumento di medio periodo

Come nel 2015 e come si può desumere dagli effetti finanziari prima riportati, altro profilo da sottolineare, dal punto di vista della distribuzione temporale della manovra attuata con la legge in esame, è che quest'ultima non presenta una dimensione essenzialmente di breve periodo, con una concentrazione di effetti riferita per lo più al primo anno del triennio, come è accaduto nella precedente legislatura. Infatti, la legge di bilancio per il 2017 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.

Come riportato, le dimensioni sono però progressivamente minori e più divaricate nella differenza tra la contabilità finanziaria ed economica nel passaggio dal primo al terzo anno.

### c.1.3. La struttura dal punto di vista finanziario

#### c.1.3.1. Il ricorso a strumenti legislativi fuori sessione

In tema di copertura merita di essere ricordato quanto già segnalato a proposito del decreto-legge n. 193, ossia la riproposizione dello schema della (parziale) compensazione degli oneri netti della legge di bilancio attraverso una fonte normativa “terza” (il decreto-legge menzionato), la quale entra - nella fattispecie - a far parte del quadro complessivo degli effetti della manovra facendo confluire le nuove risorse da essa rivenienti in un fondo di spesa utilizzato dalla legge di bilancio. Si tratta di una soluzione dettata da aspetti tecnici legati alla formalizzazione di un meccanismo-ponte tra le due iniziative legislative e che è stata possibile praticare in presenza di un decreto-legge emanato (quindi, tale formalmente da costituire legislazione vigente al momento della definizione della legge di bilancio).

Ai fini della definizione della manovra (come rilevato, in larghissima parte realizzata nell'ambito della Sezione I) si è venuto ad reinstaurare così - per l'aspetto riferito all'attingimento di risorse esterne alla legge di bilancio - il regime cui si era fatto ricorso nelle precedenti legislature, pur con le differenze illustrate.

#### c.1.3.2. La definizione dei saldi

I saldi di bilancio risultano espressi al lordo delle regolazioni contabili e debitorie ed in termini sia di competenza che di cassa.

Nella richiamata audizione del 26 maggio, per il primo aspetto, era stato espresso un parere favorevole circa l'esclusione - nella fissazione dei saldi - delle regolazioni contabili e debitorie.

Per il secondo aspetto, ossia per quanto concerne l'indicazione in termini di competenza e di cassa, nella medesima circostanza la Corte aveva condiviso la doppia indicazione dei saldi di bilancio, dovendosi tener conto (soprattutto in prospettiva) anche del potenziamento della cassa di cui alla novella della legge di contabilità. L'indicazione dei saldi anche di cassa può inserirsi dunque anche all'interno di un tema più ampio, riguardante il progressivo maggior peso delle rappresentazioni diverse da quella legata alla mera contabilità finanziaria di competenza, anche ai fini della individuazione e della gestione dei saldi-obiettivo, la cui rappresentazione nelle diverse contabilità presenta comunque connessioni.

Va anche ricordato che l'indicazione normativa dei saldi nonché la stessa Relazione tecnica fanno presente che vengono fissate cifre inferiori ai corrispondenti livelli programmatici coerenti con gli obiettivi di contabilità nazionale approvati con le apposite risoluzioni parlamentari, non essendo stato utilizzato un margine dello 0,1 pur messo a disposizione da tali risoluzioni.

Si nota, infine, in tema di limite massimo del ricorso al mercato finanziario, che, risultando - tale obiettivo - fissato al netto delle operazioni effettuate al fine di rimborsare prima della scadenza o di ristrutturare passività preesistenti con ammortamento a carico dello Stato, pur considerandosi la natura gestionale della disposizione, ciò nondimeno sarebbe stato opportuno che la Relazione tecnica avesse offerto un quadro sia pur di larga massima delle previsioni al riguardo, che si potrebbero riflettere sui titoli I e III della spesa.

#### c.1.3.3. Il vincolo di copertura: nuova accezione

Come illustrato dalla relazione governativa al disegno di legge di bilancio 2017, è stato ritenuto superato il vincolo di copertura degli oneri correnti della legge di stabilità, non più riproposto, infatti, dalla novella alla legge di contabilità e sussunto nel vincolo di coerenza degli esiti della sessione con gli obiettivi programmatici previamente fissati.

La nuova legge di contabilità, confermando in questo l'orientamento delle più recenti sessioni, ha formalizzato questo principio fissando solo il suddetto obbligo di coerenza. Anche in questo caso la questione ha costituito oggetto di considerazione da parte della Corte in numerose sedi (precedenti Relazioni trimestrali ed audizioni in materia), in base all'assunto per cui l'unico vincolo è quello fissato dalla richiamata legge "rinforzata" n. 243 del 2012, nel