

ATTI PARLAMENTARI

XIX LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XLVIII
n. 8

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 2024

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

Trasmessa alla Presidenza il 7 marzo 2025

PAGINA BIANCA

RELAZIONE QUADRIMESTRALE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI

Leggi pubblicate nel quadrimestre settembre – dicembre 2024
(articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196)

PAGINA BIANCA

INDICE

	Pag.
DELIBERAZIONE	
1. CONSIDERAZIONI GENERALI	3
1.1. La legislazione del quadrimestre	3
1.2. Considerazioni metodologiche di sintesi	3
a. Osservazioni riguardanti la legislazione ordinaria	3
<i>a.1) In particolare, problematiche attinenti ai decreti legislativi</i>	4
a.1.1) Le particolarità dei decreti legislativi attuativi della legge n. 111 del 2023, di riforma del sistema tributario	5
<i>a.2) Il caso di una copertura aggiuntiva di carattere eventuale</i>	6
b. Osservazioni riguardanti la legge di bilancio	6
<i>b.1) La data di presentazione dei vari documenti</i>	6
<i>b.2) Il problema del contenuto della Sezione I della legge di bilancio: il mancato rispetto dei divieti contenutistici al riguardo previsti</i>	7
<i>b.3) Problematiche relative alla Sezione II</i>	7
2. LE SINGOLE LEGGI	10
Legge 7 ottobre 2024 n. 143. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 agosto 2024, n. 113, recante misure urgenti di carattere fiscale, proroghe di termini normativi ed interventi di carattere economico	10
Legge 9 dicembre 2024 n. 189. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 ottobre 2024, n. 155, recante misure urgenti in materia economica e fiscale e in favore degli enti territoriali	14
Legge 13 dicembre 2024, n. 203. Disposizioni in materia di lavoro	19
Legge 30 dicembre 2024, n. 207. Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027	22
a. Aspetti ordinamentali innovativi in riferimento alla sessione di bilancio	22
b. Osservazioni riguardanti la legge di bilancio	24
<i>b.1) Effetti in termini di saldo netto da finanziare di competenza e di cassa</i>	24
<i>b.2) Effetti in termini di indebitamento netto</i>	25
c. La struttura normativa della legge di bilancio per il 2025	26
<i>c.1) La Sezione I</i>	27
<i>c.1.1) Il contenuto</i>	27
<i>c.1.2) La distribuzione temporale degli effetti: la legge di bilancio (Sez. I) per il 2025 come strumento di medio periodo</i>	31
<i>c.1.3) La struttura dal punto di vista finanziario: la definizione dei saldi</i>	31

	Pag.
c.2) <i>La Sezione II</i>	33
c.2.1) Il contenuto	33
c.2.1.1) Altri aspetti circa il contenuto della Sezione II	36
c.2.2) La funzione svolta	37
c.2.3) Osservazioni: le carenze informative	39
d. Gli effetti dell'entrata in vigore della c.d. "competenza potenziata"	42
d.1) <i>Sull'accertamento qualificato</i>	46
e. Il raccordo tra previsione di bilancio e leggi sostanziali	48
f. La questione della Relazione tecnica	51
 3. LEGGI DI MINORE RILEVANZA FINANZIARIA	 54
 4. I DECRETI LEGISLATIVI	 63
 APPENDICE: GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE (SETTEMBRE-DICEMBRE 2024)	 83
 I. TAVOLE	 99
 II. SCHEDE ANALITICHE - ONERI E COPERTURA	 113
 APPENDICE: RELAZIONI QUADRIMESTRALI ANNI 2012-2024	 157
LEGGI ORDINARIE	159
LEGGE DI BILANCIO	192
 REPERTORIO DELLE PRONUNCE DELLA CORTE COSTITUZIONALE CITATE DALLA CORTE DEI CONTI NELLE RELAZIONI QUADRIMESTRALI 2012-2023 SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI DELLE LEGGI DI SPESA DELLO STATO	 216

Si ringrazia per l'apporto il Pres. On. Clemente Forte.

Le Appendici relative alla Giurisprudenza costituzionale e alle Relazioni quadrimestrali anni 2012-2024 sono state curate dal Pres. di sez. Marco Pieroni.

L'elaborazione delle tavole e delle schede analitiche è stata curata da Maria Rosaria Minichiello e Samuele Del Bufalo.

L'editing è stato curato da Giuseppina Scicolone.

PAGINA BIANCA

N. 1 /SSRRCO/RQ/2025



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Presiedute dal Presidente Guido Carlino
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:

Carlo Chiappinelli, Francesco Petronio, Enrico Flaccadoro, Giuseppa Maneggio,
Antonio Mezzera, Vincenzo Palomba, Maria Teresa Polverino, Massimiliano
Minerva, Cinzia Barisano, Cristiana Rondoni;

Consiglieri:

Giancarlo Astegiano, Vincenzo Chiorazzo, Valeria Franchi, Maria Rita Ricci, Angelo
Maria Quaglini, Marco Randolfi, Vanessa Pinto;

Primi referendari:

Laura Alesiani, Patrizia Esposito;

Referendari:

Lucia Marra.

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12
luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e, in particolare, l'art. 6, comma 1, lett. c);

VISTO l'art. 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196;

UDITO, nell'adunanza del 24 febbraio 2025, il relatore Pres. Carlo Chiappinelli;

DELIBERA

di approvare la “Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre - dicembre 2024” corredata dall'Elenco delle leggi ordinarie e dei decreti legislativi pubblicati nel periodo settembre - dicembre 2024, dalle tavole, dalle schede analitiche e dalle Appendici “Giurisprudenza costituzionale (settembre - dicembre 2024)” e “Relazioni quadrimestrali anni 2012 - 2024” e dal “Repertorio delle pronunce della Corte costituzionale citate dalla Corte dei conti nelle relazioni quadrimestrali 2012-2023 sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi di spesa dello Stato”.

IL RELATORE

Carlo Chiappinelli

F.to digitalmente

IL PRESIDENTE

Guido Carlino

F.to digitalmente

Depositato in segreteria in data 7 marzo 2025.

IL DIRIGENTE

Antonio Franco

F.to digitalmente

1. CONSIDERAZIONI GENERALI

1.1. La legislazione del quadrimestre

Nel periodo settembre-dicembre 2024 sono state pubblicate 30 leggi, di cui 7 recanti la conversione di decreti-legge. Risultano entrati in vigore anche 26 decreti legislativi (ad esclusione della tipologia riferita alla modifica degli Statuti speciali), per un totale quindi di nuova legislazione pari a 56 provvedimenti. Come di consueto, gli effetti finanziari da ascrivere a ciascuna legge ordinaria 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, quando indicata. Le prospettazioni sono espresse - come sempre - in termini di contabilità finanziaria dal momento che 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, non sempre sono disponibili i corrispondenti valori in termini di contabilità nazionale.

1.2. Considerazioni metodologiche di sintesi

a) Osservazioni riguardanti la legislazione ordinaria

Si ripropongono, anche per il quadrimestre considerato, le osservazioni svolte nelle precedenti Relazioni quadrimestrali, riferite essenzialmente - in estrema sintesi - a fenomeni che si riferiscono: i) a clausole di neutralità non supportate da adeguata documentazione a sostegno della relativa sostenibilità; ii) a coperture sul bilancio, in via diretta mediante riferimenti alle risorse in essere ovvero in via indiretta; iii) alla scarsa accuratezza, in molti casi, delle relazioni tecniche ed infine iv) all'utilizzo della tecnica del limite di spesa anche nei casi di onere rigido.

In linea generale va poi rammentato che la progressiva attuazione della legge n. 111 del 2023, recante delega per la riforma del sistema tributario, ripropone inoltre un problema tradizionale in tema di copertura finanziaria, ossia la contrapposizione

tra previsioni di maggiori entrate, con funzione di compensazione, ed oneri con sufficiente grado di rigidità (a fronte, in molti casi, di diritti soggettivi) in termini di minori entrate, senza peraltro che siano esplicitati formalmente né un meccanismo di raccordo nel corso del tempo, soprattutto, né forme di particolare pubblicità al riguardo, nel presupposto, forse implicito, che saranno le leggi di bilancio a rappresentare lo strumento per il coordinamento, peraltro in parte in linea con le clausole di salvaguardia come costruite dalla vigente legge di contabilità. Da non dimenticare, peraltro, in materia di quantificazione degli oneri riferiti alle minori entrate, che il ricorso ai modelli di microsimulazione rende vieppiù complicate le verifiche dall'esterno delle quantificazioni proposte.

Ciò osservato, va evidenziato che, per il quadrimestre qui in esame, si pongono essenzialmente due questioni dal carattere in parte confermativo di tendenze più recenti: nell'un caso, in materia di decreti legislativi, sulla scorta peraltro di quanto già anticipato, mentre, nell'altro caso, per la fattispecie innovativa di cui ad una copertura aggiuntiva di natura eventuale.

a.1) In particolare, problematiche attinenti ai decreti legislativi

Il largo uso dello strumento del decreto legislativo costituisce una circostanza che va esaminata, dal punto di vista dei relativi risvolti finanziari, con particolare attenzione, dal momento che tale forma di intervento legislativo assume spesso le modalità di un ridisegno impegnativo di interi assetti normativi in vigore. In tali casi, quindi, particolare dovrebbe risultare l'attenzione nella soluzione dei vari problemi di carattere contabile-finanziario, dal momento che, specialmente nel contesto della nuova *governance* e comunque in ordine ad una puntuale attuazione dell'art. 81 Cost., permane pur sempre l'esigenza che non si avviino percorsi normativi non valutati *ex ante* (e forse neanche del tutto valutabili) sempre con la dovuta precisione e forieri, quindi, potenzialmente, di aggravii non irrilevanti di spesa a carico della futura legislazione vigente (il che interessa anche le leggi ordinarie).

In sintesi, si ricorda - per le linee generali - che il tema è stato ripreso nell'audizione parlamentare della Corte del 7 maggio u.s. e potrebbe essere oggetto di una prima considerazione preliminare circa la necessità di attenersi all'eccezionalità del rinvio ai decreti delegati in merito alla soluzione dei problemi finanziari, a fronte di una prassi che registra - invece - la rimessione automatica, ormai, della soluzione di detti problemi alla successiva fase di cui alla decretazione delegata. Potrebbe essere dunque utile, in questo contesto ed in linea peraltro con il dettato della legge di contabilità nonché con la risalente giurisprudenza costituzionale in materia, attenersi all'eccezionalità del modo di procedere di recente

invalso e, per converso, all'opportunità di riportare il più possibile le coperture all'interno della stessa legge delega, utilizzando eventualmente la possibilità di indicare un tetto come limite massimo ai fini degli effetti finanziari della stessa legge nonché della successiva decretazione attuativa, di carattere più direttamente operativo.

a.1.1) Le particolarità dei decreti legislativi attuativi della legge n. 111 del 2023, di riforma del sistema tributario

L'entrata in vigore, nel periodo qui considerato, di altri decreti legislativi in materia fiscale, attuativi della legge in titolo richiamata ovvero modificativi di precedenti decreti legislativi in materia, richiede un approfondimento delle problematiche illustrate nel precedente par. a.1, su cui merita qui di soffermarsi, sia pur a conferma di quanto già osservato nelle precedenti Relazioni in occasione di analoghe circostanze.

In linea generale, anche in assenza di precipue quantificazioni ovvero di quantificazioni che non possono non risultare del tutto presuntive, spesso *ratione materiae*, si ricorda che, per la tipologia di decreti legislativi qui in questione, le compensazioni sono costituite da stime con un livello di certezza apparentemente inferiore – almeno *ex ante* – rispetto a quello degli oneri, il che finisce con il risolvere l'obbligo di copertura in una verifica dell'equilibrio tra oneri e compensazioni rinviata, sostanzialmente, all'andamento nel corso del tempo dell'operare (sul piano finanziario) delle varie normative di cui si compone la richiamata delega di cui alla citata legge n. 111 del 2023. La quale – merita di essere richiamato – fissa un doppio vincolo nel senso della non onerosità netta e del non incremento della pressione tributaria quale effetto del suo esercizio.

Ne deriva che è alla stregua di tali parametri che vanno valutati formalmente i relativi, numerosi decreti legislativi attuativi. Sarebbe stata pertanto utile, in linea generale, la previsione di un'informativa dettagliata circa l'evoluzione delle previsioni dei capitoli di bilancio interessati, con la relativa illustrazione dei dettagli e delle determinanti in gioco, al fine anche di rafforzare l'azione di monitoraggio ed informarne periodicamente il Parlamento circa il relativo andamento. Ciò anche in quanto – come è il caso di specie – non è da escludere che per molti e rilevanti comparti la normativa si innesti sul previgente assetto normativo, ora novellato, il che richiama ad una chiara e migliore esplicitazione circa gli effetti sui “tendenziali” in vigore.

a.2) Il caso di una copertura aggiuntiva di carattere eventuale

Il decreto-legge n. 113, convertito con la legge n. 143 del 2024, presenta l'interessante singolarità della previsione di una compensazione aggiuntiva, ma eventuale, per il caso in cui il fabbisogno finanziario ecceda il previsto tetto di spesa, a fronte di una situazione giuridica qualificabile come afferente a diritti soggettivi. Per i risvolti di cui alla contabilità nazionale si rinvia all'esame di seguito, mentre, per quello attinente alla contabilità finanziaria, si può sintetizzare che, indubbiamente, appare ispirato a prudenza che il legislatore abbia in via preventiva apprestato i mezzi idonei per far fronte all'eventuale richiesta in esubero di risorse rispetto allo stanziato. Sul piano strettamente contabile, però, si può far presente la singolarità di una sorta di riserva di copertura, ove necessaria, che non sembra presentare una formale disciplina.

b. Osservazioni riguardanti la legge di bilancio

Per quanto concerne la sessione di bilancio, si fa presente che una gran parte delle osservazioni svolte nei precedenti anni trova conferma anche in riferimento alla sessione 2024. Si evidenziano di seguito, in particolare, alcuni temi più significativi della sessione qui esaminata, tenendosi conto della innovazione collegata all'entrata in vigore della nuova *governance* europea in materia di procedure di bilancio.

b.1) La data di presentazione dei vari documenti

Quanto alla presentazione in Parlamento del disegno di legge di bilancio, ciò è avvenuto il 23 ottobre, termine che si può ritenere sostanzialmente in linea con quanto previsto dalla vigente legge di contabilità, ossia il 20 ottobre. Non si sono verificati dunque i ritardi intervenuti negli anni precedenti, il che aveva indotto la Corte a rilevare che essi comportavano l'esigenza di ribadire che *pro-futuro* sarebbe apparso opportuno un rispetto più puntuale del predetto termine del 20 ottobre, in vista di un ordinato svolgimento della sessione di bilancio nei due rami del Parlamento (in materia si ricordano le due ordinanze della Corte costituzionale n. 17 del 2019 e n. 60 del 2020). Come si è avuto modo di far presente nel passato, i termini hanno lo scopo di permettere al Parlamento di avere sufficiente tempo a disposizione per l'esame di propria competenza.

b.2) Il problema del contenuto della Sezione I della legge di bilancio: il mancato rispetto dei divieti contenutistici al riguardo previsti

Sul tema del rispetto dei contenuti ammissibili così come assegnati alla Sezione I della legge di bilancio dalla legge di contabilità, va confermata la presenza di norme di natura difforme rispetto alle prescrizioni della medesima legge di contabilità e della stessa legge n. 243 del 2012. Ciò continua a rappresentare un'anomalia sul piano istituzionale, come già segnalato negli anni più recenti. Anche per la sessione di bilancio per il 2025 si continua a registrare, dunque, la diffusa presenza di norme di dubbia coerenza con il divieto di introdurre disposizioni prive di effetti finanziari netti ovvero contenenti interventi microsettoriali e localistici.

Nel rinviare all'apposito paragrafo per maggiori dettagli, si ricorda per intanto che, in base al nuovo assetto ordinamentale, il citato divieto contenutistico assume una valenza accentuata, dopo l'entrata in vigore delle novelle del decorso decennio alla legge di contabilità, che a sua volta hanno dato attuazione al corrispondente art. 15 della menzionata legge c.d. "rinforzata" n. 243 del 2012. Come la Corte ha già osservato più volte, gli effetti della presenza di norme difformi dalle prescrizioni della legge di contabilità andrebbero valutati, dunque, 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. Oltretutto, tale tendenza (nel senso di non tener conto dei limiti contenutistici) riduce essenzialmente la Sezione I della legge di bilancio a svolgere la medesima funzione di qualsivoglia strumento legislativo, finendo *de facto* con il dipendere da scelte discrezionali l'allocazione di molte disposizioni normative in tale legge ovvero in altri veicoli normativi ordinari.

In merito alla Sezione I va infine ricordata la conferma della positiva (nella direzione della maggiore trasparenza) disposizione della legge di bilancio per il 2024, nel senso di inviare alle Camere ed alla Corte dei conti i decreti amministrativi di variazione del bilancio emessi in attuazione dell'art. 1, commi 870 e 871, rispettivamente, sia per le riduzioni degli stanziamenti di cui all'allegato IV annesso, sia per le rimodulazioni per esigenze di *spending review*, di cui all'allegato V parimenti annesso, in questo secondo caso in riferimento alla possibilità (di cui al comma 872) di apportare modifiche nella ripartizione degli obiettivi di risparmio tra Ministeri fissati nella legge (l'obbligo di comunicazione è previsto, per entrambi i casi, dal comma 873).

b.3) Problematiche relative alla Sezione II

Come sviluppato in dettaglio nei successivi paragrafi dedicati alla legge di bilancio, pur in presenza di un apparato documentativo ed espositivo di dimensioni

accresciute rispetto al passato (anche in connessione con le numerose novelle alla legge di contabilità da ultimo intervenute nel 2018), si segnalano alcuni problemi metodologici, in gran parte dovuti a carenze informative che rendono il quadro della documentazione non del tutto esaustivo.

Quanto ai dati esposti, non risulta dimostrato il rispetto del divieto - previsto dalla legge di contabilità - circa il non peggioramento della qualità della spesa nell'utilizzo delle varie forme di flessibilità, né vengono forniti i relativi dati complessivi in riferimento alla contabilità nazionale. Ma soprattutto, nonostante i richiami di principio in essere nella documentazione governativa al disegno di legge di bilancio, non risulta ancora chiarito in quale misura il nuovo criterio della competenza potenziata, entrato in vigore il 1° gennaio 2019, sia stato assunto tra i criteri di impostazione delle previsioni di bilancio e quali ne siano le conseguenze, dal momento che, seppur in linea di sintesi, vengono al riguardo fornite informazioni solo in sede di consuntivo.

Tali carenze investono un profilo di rilievo, tenuto conto dell'elevato significato del passaggio al sistema della c.d. "competenza potenziata", la cui *ratio* va collocata nell'avvicinamento della competenza alla cassa, il che non è escluso che possa comportare una progressiva distanza della previsione di bilancio di competenza rispetto al titolo giuridico sottostante, dipendendo, la relativa quantificazione, dal singolo cronoprogramma coerente a sua volta con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica: in altre parole, si tratta della possibile, progressiva divaricazione tra gli esiti sulla competenza del titolo giuridico sottostante allo stanziamento, per un verso, e la relativa capacità di tradursi in un atto di impegno e di pagamento, per altro verso. Ciò introduce alla delicata problematica dell'eventuale divaricazione tra le scadenze per l'adempimento dell'obbligazione giuridicamente perfezionata di cui al titolo giuridico sottostante e il relativo condizionamento ad esigenze e previsioni di cassa (cfr. apposito paragrafo nell'ambito del successivo commento alla legge di bilancio): tutto ciò a meno che la riduzione dell'impegno per tener conto dei pagamenti non sia da correlare al sopravvenire di circostanze di fatto.

Sebbene si registrino miglioramenti nell'esposizione del raccordo tra stanziamenti di bilancio e leggi sostanziali in essere, continuano a non essere richiamate, poi, tutte le normative sottostanti alla previsione di bilancio, con le relative, singole quantificazioni. Manca in altre parole - ciò che è essenziale ai fini soprattutto dei principi di trasparenza e di verificabilità dei conti dello Stato - la scomposizione dei dati finanziari del capitolo o dell'azione per singolo titolo giuridico sottostante, ciò che potrebbe essere conseguito correlando, ad esempio, il nomenclatore degli atti alle poste finanziarie.

Da ultimo, permane il problema (peraltro risalente) della necessità di arricchire la Relazione tecnica in riferimento alla Sezione II, sì da permettere la ricostruzione in dettaglio delle determinanti della quantificazione degli stanziamenti riferiti alla singola unità elementare (si continua a proporre il solo riferimento alle categorie economiche di bilancio, per la spesa). Problema, questo, che attiene in parte anche alla Sezione I, soprattutto per le proiezioni ultratriennali degli interventi, che costituiscono poi la base della futura legislazione vigente: ciò soprattutto in un contesto per cui, con l'entrata in vigore della nuova *governance* in materia di conti pubblici, il nostro Paese ha assunto l'obbligo di una programmazione settennale.

2. LE SINGOLE LEGGI

Legge 7 ottobre 2024 n. 143. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 agosto 2024, n. 113, recante misure urgenti di carattere fiscale, proroghe di termini normativi ed interventi di carattere economico

Si tratta di un complesso provvedimento che, dopo l'esame in prima lettura presso il Senato della Repubblica, consta di 45 articoli, per un totale di 165 commi, e che appare riconducibile, sulla base del preambolo, come osservato anche dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, a tre distinte finalità, di cui la prima volta a prevedere misure per esigenze fiscali e finanziarie indifferibili, la seconda intesa a disporre proroghe di termini normativi e la terza finalizzata a prevedere interventi di carattere economico, anche in favore degli enti territoriali.

Dall'apposito all. 3 aggiornato si deduce che gli effetti finanziari sono variegati rispetto sia alle varie contabilità che all'andamento per esercizio. Infatti, mentre, in riferimento alla contabilità finanziaria, si hanno, per i quattro esercizi 2024-2027, minori entrate compensate da minori spese (per importi decrescenti nel secondo anno e crescenti a partire dal terzo), per le altre contabilità si hanno, nel primo anno, maggiori spese finanziate da maggiori entrate, mentre negli anni successivi minori entrate finanziate da minori spese, per importi crescenti.

Circa la morfologia degli oneri, coesistono sia valutazioni che tetti di spesa, mentre, sul piano delle coperture, si hanno sia riduzioni di spesa che aumenti di entrata, sia pur interni, in questo secondo caso, alla norma onerosa e contabilizzati tra le compensazioni.

In riferimento alle singole norme, si presentano molti casi per cui si rendono opportune osservazioni.

Viene in evidenza *in primis* l'art. 1, che, nel ridefinire il criterio di calcolo dell'ammontare massimo del credito di imposta fruibile da ciascun beneficiario ai fini del rispetto del limite di spesa di cui all'articolo 16, comma 6, del decreto-legge n. 124 del 2023, quantifica l'eventuale onere aggiuntivo rispetto a quello già previsto dal citato articolo 16, comma 6, quale si avrebbe qualora il credito di imposta fruibile, in tal modo determinato, risulti inferiore alla misura massima consentita dalla Carta degli aiuti a finalità regionale 2022-2027 ai sensi del comma 1 del medesimo articolo 16. A tal riguardo, l'autorizzazione di spesa, già individuata nel limite massimo di 1.800 milioni di euro, è incrementata, ferma restando la predetta misura, nel limite massimo complessivo di 1.600 milioni di euro per l'anno 2024, mediante versamento all'entrata del bilancio dello Stato e successiva riassegnazione in spesa di una serie di risorse di spesa, indicate in dettaglio nel comma 2, con i relativi, singoli importi massimi. Secondo la relazione tecnica, le eventuali misure agevolative degli

investimenti a valere sulle risorse dei programmi della politica di coesione europea relativi al periodo di programmazione 2021-2027, di titolarità del Ministero delle imprese e del *Made in Italy* e delle regioni delle ZES Unica per il Mezzogiorno, attingono a risorse già disponibili nell'ambito dei programmi cofinanziati dall'Unione europea ed a tale previsione non si ascrivono effetti per la finanza pubblica. Tra l'altro il predetto all. 3 non cita la norma ed i relativi effetti, il che non trova spiegazione in via ufficiale, ma che può essere giustificato dal fatto che, trattandosi di un onere eventuale, così come per la copertura aggiuntiva, anche se in forme inedite, l'effetto sul bilancio può essere colto solo *ex post*.

Al riguardo, si possono però svolgere considerazioni sul versante che attiene tanto alla contabilità finanziaria quanto a quella di cui al SEC 2010.

Sotto il primo versante, il problema può consistere sia nella operatività di una cd. "prenotazione di impegno" ovvero "impegno provvisorio", sia, ancor prima, nella sua validità ai fini della effettiva disponibilità delle risorse ove mai si dovesse palesare l'esigenza di far ricorso alle coperture supplementari descritte, in presenza del determinarsi di oneri aggiuntivi. È dunque sulla efficacia ed effettività dell'eventuale accantonamento di risorse supplementari di copertura che va valutata l'aderenza al sistema (sotto il profilo della prudenzialità della soluzione) della norma così come costruita e prima illustrata, nel caso in cui si dovesse palesare l'esigenza di farvi ricorso.

Per il secondo versante (contabilità economica), dopo aver ricordato che il sistema delle coperture finanziarie in essere risulta calibrato sulla contabilità finanziaria, una contabilità, cioè, di flusso, che, in quanto prescinde dalla vita del titolo giuridico sottostante alle varie poste contabili, va rammentato che proprio quest'ultimo è il tratto distintivo, invece, della contabilità nazionale, improntato a criteri di natura economico-patrimoniale. Ne deriva che trova giustificazione in questo quadro la mancata registrazione, ad opera del ripetuto all. 3, di effetti anche sulla contabilità nazionale, attesa l'incertezza *ex ante*, ancorché in un contesto di forte probabilità, del determinarsi dei titoli giuridici che danno luogo ad effetti sul versante di tale ultima contabilità.

Nonostante, dunque, una certa plausibilità, nel caso in esame, della mancata registrazione di effetti su ciascuno dei tre saldi considerati dall'all. 3 (naturalmente per motivi diversi, attinenti all'assenza di un onere giuridicamente qualificato per il saldo finanziario e per l'assenza del titolo giuridico per il saldo economico), rileva qui sottolineare che l'identità dell'esito, nella fattispecie, in termini di mancata registrazione di effetti non vale a superare la profonda differenza tra i criteri di costruzione dei vari saldi, il che implica l'impossibilità di trasferire *tout court* i sistemi normativi e le metodologie in atto (attualmente vigenti) dall'un saldo

all'altro, soprattutto nella differenza tra contabilità finanziaria, da un lato, e contabilità nazionale, dall'altro. Sarebbe dunque da ridefinire, in un contesto di eventuale ampliamento del ricorso al sistema *accrual* per la Pubblica amministrazione, un sistema di regole in materia tale da rendere possibile ricalibrare l'assetto delle quantificazioni e delle relative coperture anche su una versione – aggiuntiva ovvero sostitutiva – dei conti pubblici che tenga conto di molteplici forme di contabilità: ciò anche in riferimento agli stessi Regolamenti parlamentari per quanto concerne l'attività emendativa che si svolge nelle Camere.

Quanto poi all'art. 2-*bis* (indennità *una tantum* in favore dei lavoratori dipendenti), sembra del tutto insufficiente quanto riportato in relazione tecnica circa la platea dei potenziali beneficiari della norma, tenuto conto della definizione in norma del *quantum* della prestazione: la relazione, infatti, si riferisce ad un modello di microsimulazione senza fornire ulteriori dettagli. Peraltro, l'onere, correttamente, è riportato solo in termini di valutazione, il che, in caso di scostamento, è destinato ad attivare clausole di salvaguardia che potrebbero anche non essere sostenibili nell'immediato. Tra le numerose compensazioni si segnala poi che quella a valere sull'incremento - disposto, in misura pari a 44 milioni di euro per l'anno 2024, dal citato comma 185 dell'articolo 1 della legge di bilancio per il 2024 - delle risorse finanziarie iscritte in bilancio ai fini della copertura degli oneri associati al riconoscimento dell'assegno unico e universale per i figli a carico, istituito dall'articolo 1 del decreto legislativo n. 230 del 2021, dovrebbe anche intaccare i meccanismi normativi di cui alla norma incisa, per essere più sostenibile.

Anche a proposito del successivo art. 2-*quater* (trattamento sanzionatorio per i soggetti che non aderiscono al concordato preventivo biennale o ne decadono) risultano insufficienze di dettaglio da parte della relazione tecnica in riferimento non solo alla valutazione degli oneri, ma anche alla quota interna di copertura, mentre per l'art. 4 (credito di imposta per investimenti pubblicitari in favore di leghe e società sportive professionistiche e di società e associazioni sportive dilettantistiche) si è in presenza di una copertura su fondi di bilancio.

In merito poi all'art. 7-*quinqüies* (irrelevanza catastale degli allestimenti mobili in strutture ricettive all'aperto), difficoltà in merito alle stime di minor gettito sembra vengano espresse anche dalla stessa relazione tecnica, anche per carenze dell'attuale sistema informativo catastale, per cui forse sarebbe stato utile porre un tetto agli oneri massimi che si possono determinare: è presente comunque una clausola di neutralità, sulla cui sostenibilità, quindi, si possono esprimere delle perplessità, caratterizzandosi, la fattispecie, per una certa presuntività sia per gli effetti diretti onerosi che per i recuperi ipotizzati.

Quanto poi all'art. 9, commi 1 e 2 (tutela assicurativa di studenti e personale scolastico e universitario per l'anno scolastico e accademico 2024-2025 e misure urgenti per l'avvio dell'anno scolastico 2024-2025), va evidenziato preliminarmente che la norma (comma 1) estende anche all'anno scolastico-accademico 2024/2025 l'applicazione transitoria ai settori dell'istruzione e della formazione – ivi comprese la formazione superiore, anche universitaria, e la formazione aziendale – dell'assicurazione INAIL contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali; applicazione transitoria che risulta prevista, nell'assetto già vigente, con riguardo all'anno scolastico-accademico 2023-2024, in virtù dell'articolo 18, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 48 del 2023: l'applicazione di tale disciplina, ora oggetto di proroga, prevede che le categorie di soggetti specificamente individuati dal comma 2 del summenzionato articolo 18 – operanti nei suddetti settori come docenti o con altre funzioni o ivi attivi, come studenti o allievi – vengano ricompresi nel regime assicurativo relativo agli eventuali infortuni o malattie professionali che si verifichino durante le attività di insegnamento-apprendimento.

I relativi oneri sono valutati (comma 2) in 17,49 milioni di euro per il 2024 e in 29,98 milioni di euro per il 2025: la relazione tecnica fornisce i dati e i parametri di quantificazione dei suddetti oneri, che vengono dettagliati con riguardo alle relative componenti, riferite al "rischio in aula", comprensivo degli infortuni *in itinere*, alle spese di amministrazione per accertamenti medico-legali e per prestazioni integrative, nonché con riguardo alla diversa tipologia di assicurato (docente/studente).

Le coperture insistono a carico di un'autorizzazione di spesa, per un ammontare pari a 122,5 milioni di euro per l'anno 2023, 1.354,1 milioni di euro per l'anno 2024, 1.195,1 milioni di euro per l'anno 2025, 935,6 milioni di euro per l'anno 2026 e 557,2 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2027, finalizzata all'erogazione del beneficio economico del Supporto per la formazione e il lavoro istituito all'articolo 12 del sopracitato decreto-legge n. 48 del 2023. Anche a tal riguardo, per quanto riguarda la copertura finanziaria, sarebbe stato utile esplicitare la natura della spesa incisa, in quanto, se obbligatoria o comunque ad elevata automaticità, si sarebbe dovuto probabilmente rivedere la stessa normativa di base.

In merito poi all'art. 10 (disposizioni in materia di società a controllo pubblico e di attuazione delle misure del PNRR) e riguardo, in particolare, ai relativi, eventuali costi per l'acquisizione del *know-how* necessario per l'implementazione della contabilità *accrual* nella Pubblica amministrazione, risulta apposta una generica clausola d'invarianza, la cui sostenibilità non è dimostrata e che appare abbastanza problematica, in caso di avvalimento di enti della Pubblica amministrazione, tenuto conto dell'alto tasso di tecnicità delle materie coinvolte.

Viene quindi in rilievo l'art. 17-bis (rispetto dei tempi di pagamento e recupero forzoso entrate proprie Province e Città Metropolitane), a norma del quale per le Province e le Città Metropolitane in dissesto o in piano di riequilibrio o che abbiano registrato un disavanzo nell'ultimo rendiconto definitivamente approvato disponibile nella Banca dati della Pubblica amministrazione, il recupero in caso di mancato versamento del contributo alla finanza pubblica previsto dal comma 418 della legge di bilancio per il 2015 – pari a 3 miliardi annui totali – avviene esclusivamente a valere sul versamento dell'imposta sulle assicurazioni e quindi, in caso di eventuale incapienza del gettito di quest'ultima imposta, per quanto riguarda le Province e le Città metropolitane individuate dalla norma, non sarà più possibile, per la struttura incaricata, recuperare il mancato versamento a valere sul gettito dell'imposta provinciale di trascrizione. Secondo la relazione tecnica, non si determinano effetti finanziari negativi, senza che venga esplicitato però il motivo per cui l'eventualità di un mancato recupero non si rifletta sul bilancio dello Stato, tenuto altresì conto dei cospicui importi del gettito ascrivibile all'imposta di trascrizione e sulle assicurazioni RC auto.

Per l'art. 17-ter (proroga utilizzo libero economie da mutuo), premesso che la norma, intervenendo sull'articolo 7, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2015, proroga di un anno, dal 2026 al 2027, la facoltà degli enti territoriali di utilizzare senza vincoli di destinazione le risorse derivanti da operazioni di rinegoziazione di mutui nonché dal riacquisto dei titoli obbligazionari emessi, si osserva che, se non si stimano effetti in quanto essi sarebbero già eventualmente incorporati nei "tendenziali" di finanza pubblica, ciò ripropone ancora una volta la carenza di trasparenza nella costruzione dei conti a legislazione vigente. Lo stesso problema si può porre, infine, per il successivo art. 18 (interpretazione autentica in materia di rinegoziazione dei mutui da parte degli enti territoriali).

Legge 9 dicembre 2024 n. 189. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 ottobre 2024, n. 155, recante misure urgenti in materia economica e fiscale e in favore degli enti territoriali

Si tratta di un complesso provvedimento, che consta di 27 articoli per un totale di 81 commi e che appare riconducibile, secondo quanto sintetizzato dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, competente per la seconda lettura, anche sulla base del preambolo, a due finalità: 1) prevedere misure per esigenze finanziarie e fiscali indifferibili nonché in materia di PNRR; 2) adottare disposizioni in materia di investimenti, delle pensioni, dei grandi eventi, del lavoro straordinario del personale delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, delle

retribuzioni della dirigenza scolastica, degli enti territoriali, nonché in materia fiscale. Tra l'altro, esso va anche a modificare il provvedimento prima esaminato (legge 7 ottobre 2024 n. 143, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 agosto 2024, n. 113, recante misure urgenti di carattere fiscale, proroghe di termini normativi ed interventi di carattere economico).

Sono state presentati sia le relazioni tecniche sia l'apposito allegato riepilogativo degli effetti in forma aggiornata, dal quale ultimo si desume che il provvedimento sviluppa minori entrate per quasi 600 milioni per il 2024, pareggiate da minori spese, a fronte di maggiori entrate nel 2025, che producono un analogo saldo positivo, per la contabilità finanziaria. Per le altre contabilità, relativamente al fabbisogno si rileva lo stesso andamento, sia pur modificandosi le cifre, mentre, per l'indebitamento netto, gli effetti sono di gran lunga inferiori sul piano quantitativo.

Nella legge coesistono oneri valutati ed oneri determinati in cifra fissa, nonché compensazioni interne ai singoli articoli ed esterne riferite, per lo più, all'articolo finale di copertura (art. 10). In più, sussistono clausole d'invarianza e ricorsi al fondo speciale ed a singole riduzioni di autorizzazioni legislative.

Nel merito delle singole disposizioni, quanto all'articolo 6, commi da 1 a 7 e 8 (misure in materia di PNRR), va premesso che la normativa in esame prevede un complesso di disposizioni volte a rafforzare le misure già previste per la riduzione dei tempi di pagamento delle Pubbliche amministrazioni, dando attuazione alla milestone M1C1-72-*bis*, introdotta con la revisione del PNRR. In particolare, è previsto che le Amministrazioni pubbliche adottino entro il 28 febbraio un piano annuale dei flussi di cassa contenente un cronoprogramma dei pagamenti e degli incassi relativi all'esercizio di riferimento (comma 1), la cui predisposizione è verificata dal competente organo di controllo di regolarità amministrativa (comma 2). Sono, altresì, previste talune misure in materia di gestione finanziaria del PNRR, quali l'anticipazione di cassa del Ministero dell'economia e delle finanze alle Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR per le somme richieste (comma 3), la possibilità di attingere – nel caso di carenza di liquidità di cassa sugli appositi capitoli di bilancio – al conto corrente di tesoreria (comma 4), la disciplina del successivo reintegro di tali anticipazioni, entro l'esercizio successivo (comma 5), la possibilità, per le amministrazioni titolari di misure PNRR, di richiedere le anticipazioni a valere sui citati conti anche prima di aver ricevuto le singole richieste di trasferimento da parte dei soggetti attuatori (comma 6), nonché l'adozione, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di un'eventuale disciplina attuativa della gestione delle anticipazioni da fornire ai soggetti attuatori di misure PNRR (comma 7). La norma reca, infine, una clausola di invarianza finanziaria con

riguardo agli adempimenti previsti dall'articolo 6 in capo alle amministrazioni interessate (comma 8).

Con riferimento ai commi da 3 a 7, più in particolare, va considerato che le norme sono dunque volte a disciplinare, in senso acceleratorio, l'erogazione di risorse disponibili ed operanti entro i limiti degli stanziamenti. Al riguardo, il meccanismo delle anticipazioni è di regola considerato neutrale sui saldi di finanza pubblica, come confermato già da tempo. Come ha ricordato il Servizio bilancio dello Stato della Camera dei deputati, nel corso dell'esame dell'atto A.S. 3240 della XVI legislatura, in ordine all'eventuale utilizzo delle anticipazioni di tesoreria e ai conseguenti effetti sull'andamento del fabbisogno il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha a suo tempo rappresentato che l'utilizzo del meccanismo dell'anticipazione di tesoreria normalmente avviene quando sul conto disponibilità sussistono giacenze ampiamente sufficienti a coprire il periodo tra il prelievo e la ricopertura con l'emissione di debito. Con questa prassi, fu precisato nella circostanza, non si ha nessun costo aggiuntivo in quanto non vengono effettuate emissioni a breve per coprire la sfasatura di cassa, ribadendosi che l'anticipazione di tesoreria rappresenta una modalità tecnica di pagamento prevista per far fronte alle eventuali esigenze di rapidità dell'operazione di conferimento, che poi viene ripianata con il titolo di pagamento a carico del bilancio.

Al riguardo, in linea di massima la posizione testè riportata può anche non suscitare perplessità, purchè si verifichi la cennata condizione della sussistenza sul conto disponibilità di giacenze ampiamente sufficienti a coprire il periodo tra il prelievo e la ricopertura con l'emissione di debito, il che andrebbe peraltro confermato di volta in volta dalle relazioni tecniche, come invece non accade. La particolarità di questo caso sta però nel fatto che, ai sensi del comma 5, il reintegro delle anticipazioni può avvenire non solo nel medesimo esercizio, bensì anche entro l'esercizio successivo. Al riguardo, si osserva che è pur vero, sul piano sistematico, che la gestione della tesoreria non soggiace al principio dell'annualità di bilancio, valevole invece, costituzionalmente, per il bilancio, ma che è altrettanto vero che, trattandosi potenzialmente di cifre di un certo rilievo, che possono investire due esercizi diversi, è da dimostrare che l'andamento delle anticipazioni e dei relativi rientri non si ripercuota sulla programmazione dei flussi di tesoreria *lato sensu* e conseguentemente, in via indiretta, sull'onere per interessi.

In merito poi all'articolo 6-*quinquies* (controlli in materia di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza), nel quale si prevedono numerosi interventi a carico dei soggetti attuatori e delle amministrazioni centrali titolari delle misure del PNRR - come, per i primi, controlli di legalità e amministrativo-contabili previsti dai rispettivi ordinamenti; verifica dell'ammissibilità delle spese al PNRR e del rispetto

degli obblighi assunti in sede di finanziamento degli interventi; conservazione degli atti la documentazione giustificativa e messa a disposizione delle competenti autorità nazionali ed europee per le rispettive attività di controllo e di audit; garanzia del periodico aggiornamento del sistema di monitoraggio ReGiS con i dati di avanzamento finanziario, fisico e procedurale degli interventi, mentre per le seconde sottoposizione degli atti di assegnazione delle risorse agli ordinari controlli di legalità e amministrativo-contabili ed adozione delle misure per la prevenzione e il contrasto delle irregolarità e delle frodi, della corruzione e dei conflitti di interesse, nonché per il recupero degli importi indebitamente utilizzati – si registra che non viene fornita una documentazione a sostegno della sostenibilità della clausola d’invarianza.

Quanto poi all’art. 7-ter (benefici per i lavoratori dipendenti), il comma 2 provvede agli oneri derivanti dall’attuazione del medesimo articolo, valutati in 224,7 milioni di euro per l’anno 2024, mediante corrispondente utilizzo delle somme iscritte, per il medesimo anno, nello stato di previsione della spesa del Ministero dell’economia e delle finanze ai sensi dell’articolo 21, comma 1, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2021, n. 21. La disposizione in esame precisa che tale copertura finanziaria è prevista nelle more dell’accertamento delle maggiori entrate derivanti versate nell’anno 2024 ai sensi dell’articolo 40 del decreto legislativo n. 13 del 2024, riferite alla disciplina del concordato preventivo biennale, come modificata dall’articolo 7, comma 2, del provvedimento in esame: per la copertura provvisoria si tratta delle risorse destinate al finanziamento del bilancio dell’Unione europea a titolo di risorse proprie, iscritte sul capitolo 2751 dello stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze.

Poiché al momento della conversione del decreto-legge non era dato conoscere gli effetti del concordato e quindi non era garantito che la copertura provvisoria non fosse, in tutto ovvero in parte, quella definitiva, si osserva che non sono state fornite motivazioni circa la capienza del capitolo imputato a copertura ovvero, in caso affermativo, i motivi per una quantificazione dello stanziamento che sembrerebbe non in linea con i principi della legislazione vigente. Va tenuto conto, inoltre, del fatto che gli oneri sono solo valutati, il che significa che essi potrebbero anche essere superiori a quanto stimato.

Problema più o meno analogo, per quest’ultimo verso, si pone poi per il successivo articolo 7-quater (rinvio del versamento della seconda rata di acconto delle imposte dirette), il cui onere è stato, sì, previsto come valutato in base ad un’indicazione parlamentare, ma a proposito del quale va osservato che, in caso di andamento peggiore rispetto a quanto previsto, è disposto l’utilizzo, quale

copertura, di risorse in conto capitale, riferite all'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 27, comma 17, del decreto-legge n. 34 del 2020 per il Patrimonio destinato CDP o "patrimonio rilancio", il che determina una dequalificazione della spesa dal momento che comporta la riduzione di una spesa in conto capitale per il finanziamento di un onere, per minori entrate, di carattere corrente.

L'articolo 9-*quater* (spesa farmaceutica per acquisti diretti), con cui si modificano i criteri con cui viene ripartito tra regioni e province autonome il ripiano del 50 per cento del superamento del tetto della spesa farmaceutica a carico delle aziende farmaceutiche titolari di autorizzazione all'immissione in commercio, introducendo, oltre al criterio pro capite, un altro criterio che ripartisce il ripiano proporzionalmente al superamento dei tetti di spesa di ciascuna regione e provincia autonoma, pone il problema di una più compiuta valutazione degli effetti finanziari della norma, onde assicurare che il nuovo criterio di calcolo riesca comunque a permettere lo svolgimento delle funzioni fondamentali dei sistemi sanitari programmate sulla base delle risorse rivenienti dalle aziende farmaceutiche e ripartite con i criteri previgenti.

Quanto infine all'articolo 10, di copertura complessiva, si segnala, tra le tante compensazioni, per i risvolti di carattere giuridico-contabile, quella per cui si procede alla riduzione, per un ammontare complessivo di 1.526.909.720 euro per l'anno 2024, degli stanziamenti, di competenza e di cassa, delle missioni e dei programmi di spesa secondo gli importi indicati nell'allegato 2 del decreto.

Al riguardo, va anzitutto segnalato che tale ulteriore riduzione è destinata a gravare, quanto a 35 milioni di euro, sul programma di spesa "Fondi da assegnare" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e, quanto a 50 milioni di euro, sul programma di spesa "oneri per il servizio del debito statale" del medesimo stato di previsione: il problema sta nel fatto che tale ultimo programma risulta pressoché integralmente costituito da spese per oneri inderogabili. Su un piano generale, si rileva, in ogni caso, che, come già evidenziato in occasione dell'esame di precedenti provvedimenti che recavano un'analogha modalità di copertura finanziaria "a bilancio", la riduzione di stanziamenti relativi a missioni e programmi di spesa del bilancio dello Stato non è direttamente riconducibile alle modalità di copertura finanziaria indicate dall'articolo 17, comma 1, della legge n. 196 del 2009: sarebbe stato peraltro opportuno che il Governo avesse fornito un'indicazione in ordine alle autorizzazioni di spesa e ai capitoli di bilancio concretamente oggetto di riduzione nell'ambito dei singoli programmi di spesa riportati nell'allegato 2 al decreto, posto che tale informazione avrebbe consentito una più compiuta valutazione in sede parlamentare circa le scelte allocative adottate.

Ancora una volta si pone, infine, come di seguito sarà rilevato in occasione dell'esame della legge di bilancio dello Stato 2025 e connesso triennio 2025-2027 (n. 207), il problema di una costruzione del "tendenziale" non decifrabile nel dettaglio *ab extrinseco*, il che non rende ricostruibili in dettaglio i motivi per cui, a fine esercizio, il bilancio a legislazione vigente ancora mostra disponibilità non utilizzate, a tal punto da fungere da copertura di oneri che presentano un elevato livello di certezza, per quasi 1,5 miliardi per il 2024.

Se si analizza la questione della cessione di risorse dalla legislazione vigente alla decisione di spesa e se lo stesso fenomeno lo si è potuto constatare con la richiamata legge di bilancio per il 2025, ciò significa – sul piano metodologico – che, ancor prima di entrare in vigore il "tendenziale" 2025, è costruito in modo tale da poter cedere risorse alla contestuale "manovra" per lo stesso esercizio, mentre, con il provvedimento in titolo, la medesima operazione avviene a fine esercizio 2024. Si configura così uno scenario in cui appare viepiù fondata l'esigenza posta da tempo dalla Corte nel senso di una maggiore trasparenza delle tecniche di costruzione delle proiezioni a legislazione vigente del bilancio dello Stato.

Legge 13 dicembre 2024, n. 203. Disposizioni in materia di lavoro

In merito alla legge in titolo, si tratta di un provvedimento che, secondo quanto sintetizzato dal Governo nel corso dell'esame presso il Senato della Repubblica in seconda lettura, ha numerose finalità. Esso costituisce una sintesi dell'attività svolta nell'ultimo biennio dal competente dicastero relativamente a una serie di questioni di carattere strategico, quali, in primo luogo, la salute e sicurezza e la sorveglianza sanitaria nei luoghi di lavoro. Particolare attenzione è stata altresì posta ai percorsi di orientamento al lavoro rivolti ai giovani, nonché all'efficientamento e alla semplificazione dei procedimenti amministrativi, specie riguardo ai ricorsi presentati dai lavoratori, badando a non affievolire i livelli di tutela già garantiti dall'ordinamento. La misura proposta in materia di assenza ingiustificata dal posto di lavoro è caratterizzata dalla previsione della risoluzione del rapporto di lavoro oltre il termine di quindici giorni, salvo diversa disposizione della contrattazione collettiva. In coerenza con gli obiettivi nell'ambito della formazione risulta poi di notevole rilevanza l'impegno volto al potenziamento dell'apprendistato, anche alla luce della crescente tendenza dei giovani e delle famiglie a optare per percorsi di formazione professionale. È disposta altresì una serie di misure volte a colmare il divario a svantaggio delle attività libero-professionali nei confronti del lavoro dipendente sul piano della tutela della maternità e della genitorialità. Inoltre, in una fase di crescente attrattività per le imprese del ricorso al contratto di lavoro a tempo

indeterminato, il provvedimento contiene norme finalizzate alla migliore gestione dei contratti di somministrazione. Per quanto riguarda l'effettività delle garanzie fornite dai fondi di solidarietà bilaterali, hanno importanza fondamentale le disposizioni volte alla portabilità dei versamenti dei lavoratori.

In merito ai profili finanziari, si osserva che sussistono clausole di neutralità, senza attestazione della relativa sostenibilità, ed al contempo che il provvedimento presenta una norma di copertura (art. 30) che fa riferimento anche ad effetti interni in termini di maggiori risorse prodotte, oltre che ad attingere a fondi in essere, in un quadro generale in cui gli oneri sono il frutto di valutazioni e quindi potrebbero, nel corso del tempo, presentare evoluzioni non in linea con quanto stimato in norma.

Nel corso dell'*iter* parlamentare il Governo ha fornito numerose indicazioni, per gli aspetti finanziari, alcune delle quali meritano qui di essere richiamate. Tra l'altro, con riferimento alle disposizioni recate dall'articolo 7, in materia di sospensione della decorrenza dei termini degli adempimenti a carico dei liberi professionisti per parto, interruzione di gravidanza o assistenza al figlio minorenni, il Governo ha evidenziato che la quantificazione dei relativi oneri è stata effettuata applicando la medesima metodologia utilizzata ai fini della quantificazione degli oneri derivanti dall'articolo 1, commi da 927 a 944, della legge n. 234 del 2021, delle quali si prevede l'estensione. In particolare, ai fini dell'identificazione della platea dei lavoratori liberi professionisti potenzialmente interessati dalle modifiche normative introdotte dalle predette disposizioni, sono stati considerati i soggetti appartenenti ai codici ATECO relativi ai servizi forniti dai dottori commercialisti, dai ragionieri e periti commerciali, dai revisori contabili, periti e altri soggetti che svolgono attività in materia di amministrazione, contabilità e tributi, nonché dai consulenti del lavoro.

Al riguardo, in assenza di dati puntuali volti a quantificare la numerosità degli eventi riconducibili alle fattispecie considerate dall'articolo 7 e considerando che la platea dei professionisti del settore fiscale e tributario è composta per circa il 34 per cento da soggetti di sesso femminile e per circa il 42 per cento da genitori di figli minorenni, si è stimato prudenzialmente che gli eventi di sospensione possano essere pari al 10 per cento di quelli stimati con riferimento all'articolo 1, commi da 927 a 944, della legge n. 234 del 2021. Inoltre, il Fondo per le esigenze indifferibili, di cui all'articolo 1, comma 200, della legge n. 190 del 2014, ridotto con finalità di copertura finanziaria dall'articolo 7, comma 2, del provvedimento in esame, reca le necessarie disponibilità e l'utilizzo previsto dalla predetta disposizione non è suscettibile di recare pregiudizio a interventi già programmati a legislazione vigente a valere sulle risorse del medesimo Fondo.

Il Governo ha altresì fatto presente, tra l'altro, che le disposizioni dell'articolo 23, che consentono ai consigli di amministrazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro di disciplinare il pagamento dei debiti per contributi, premi e accessori di legge ad essi dovuti, non sono suscettibili di determinare effetti negativi in termini di gettito, in quanto le predette disposizioni si limitano a semplificare la procedura amministrativa prevista per l'autorizzazione della rateizzazione, potendo altresì contribuire a velocizzare l'introito dei debiti contributivi, e che la quantificazione degli oneri derivanti dalle disposizioni di cui all'articolo 24, relative all'assolvimento degli obblighi contributivi da parte del personale a contratto degli uffici all'estero del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, è stata effettuata prendendo in considerazione la platea del personale a contratto presso i medesimi uffici che risulta presentare vuoti contributivi e necessita, pertanto, di un'integrazione di contributi previdenziali, pari complessivamente a 37 unità di personale.

La Corte fa qui presente che meritano in particolare un'attenzione gli artt. 7 e 23. Per il primo (sospensione della decorrenza dei termini degli adempimenti a carico dei liberi professionisti per parto, interruzione di gravidanza o assistenza al figlio minorenne), è stato lo stesso Governo infatti, nel corso dell'*iter* parlamentare in prima lettura presso la Camera dei deputati, ad ammettere che la stima degli oneri non può che essere presuntiva, il che, ancorché non trattisi di importi elevati, fa intendere che non sono escluse sottostime degli oneri, con conseguente attivazione delle previste clausole di salvaguardia. Per il secondo (dilazione del pagamento dei debiti contributivi), pur avendo il Governo, nella medesima circostanza appena menzionata, affermato che le disposizioni in questione non sono suscettibili di determinare effetti negativi in termini di gettito, in quanto esse si limiterebbero a semplificare la procedura amministrativa prevista per l'autorizzazione della rateizzazione, potendo altresì contribuire a velocizzare l'introito dei debiti contributivi, ciò non esime però dall'osservare che dalle disposizioni potrebbe in realtà scaturire un incremento dei casi per i quali è consentita la dilazione fino a 60 rate del debito contributivo, essendo l'elenco in essere demandato all'emanazione di un apposito decreto interministeriale, con possibili effetti finanziari sui bilanci interessati.

Legge 30 dicembre 2024, n. 207. Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027

Si ricorda preliminarmente che la Corte ha già avuto modo di esprimersi, in riferimento al testo iniziale del disegno di legge, con l'audizione del 5 novembre u.s., ai cui contenuti si fa qui rinvio.

a. Aspetti ordinamentali innovativi in riferimento alla sessione di bilancio

Tenuto conto delle novità del quadro normativo in riferimento anche agli strumenti della sessione di bilancio, alla luce dell'entrata in vigore delle novelle alla legge di contabilità approvate nel 2016-2018, va ricordato preliminarmente che anche la legge di bilancio per il 2025 è stata strutturata in coerenza con tali novità legislative, in riferimento in particolare ad istituti di rilievo, come il nuovo meccanismo di registrazione contabile degli impegni di spesa ad esigibilità nonché la redazione del piano finanziario dei pagamenti in fase di previsione, volti a potenziare la fase di cassa del bilancio, in entrambi i casi di cui all'art. 34, comma 2, della legge di contabilità.

L'elemento di novità della sessione 2024 (per il 2025) rispetto a quella precedente è costituito però dall'entrata in vigore, nell'aprile scorso, della nuova *governance* europea, che – in disparte gli elementi di merito – implica, tra l'altro, una modifica dei documenti di bilancio.

In estrema sintesi, secondo quanto riportato dalla Relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio 2025, “con particolare riferimento alla riforma del braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita, le principali novità riguardano il rafforzamento della programmazione e della sorveglianza nel medio lungo termine e una modifica delle variabili obiettivo rilevanti. L'elemento centrale nel nuovo assetto della *governance* europea è la previsione di un Piano fiscale strutturale a medio termine (Piano) per ciascun Paese, da presentare entro il 30 aprile, su un orizzonte di 4/5 anni, a seconda della durata della legislatura nazionale, in cui viene programmato un sentiero di spesa netta, che diviene l'unico indicatore utilizzato ai fini della sorveglianza di bilancio. La spesa netta da indicare nel Piano è valutata in termini di tasso di crescita annuo della spesa primaria netta nominale definita come spesa complessiva delle AP, contabilizzata secondo i criteri previsti dalla contabilità nazionale (SEC 2010), al netto della spesa per interessi, delle misure discrezionali sulle entrate (DRM - *Discretionary revenue measures*), delle spese finanziate da fondi UE e della rispettiva quota di cofinanziamento, della componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione e delle misure *one-off*. La traiettoria di spesa programmata in fase di presentazione del Piano non è modificabile, salvo il verificarsi di situazioni quali il sopravvenire di circostanze oggettive - al momento

non meglio specificate dalla riforma - che ne impediscano l'attuazione o l'insediamento di un nuovo Governo. Sono previste due clausole di salvaguardia, una generale e una nazionale, attivabili dal Consiglio previa raccomandazione della Commissione, che consentono di deviare dal percorso della spesa primaria netta, rispettivamente in caso di recessione economica nell'area euro ovvero di eventi eccezionali al di fuori del controllo dello Stato con effetti rilevanti sulle finanze pubbliche. In sede di prima applicazione il Piano 2024-2029 è stato presentato alle Camere il 27 settembre 2024, approvato con apposite risoluzioni parlamentari il 9 ottobre 2024 e successivamente trasmesso alle Autorità europee. Esso prevede un obiettivo di tasso di crescita annuo della spesa netta per importi prefissati fino al 2029. In questo contesto, l'impostazione della politica di bilancio rimane prudente in modo da garantire nel medio periodo una stabile riduzione dello *stock* di debito pubblico e al contempo, tramite l'utilizzo degli spazi fiscali risultanti tra l'andamento del saldo nominale primario e quello a legislazione vigente e il reperimento di nuove risorse, finanziare interventi selettivi per il rafforzamento delle politiche per la famiglia e il sostegno dei redditi medio bassi, per le prestazioni sociali e per migliorare la qualità e l'offerta del servizio sanitario nazionale".

Anche questi aspetti sono stati oggetto della citata audizione della Corte, ai cui contenuti si fa qui rinvio. Merita anche di essere ricordato, in attesa dell'aggiornamento dei testi della legge di contabilità e delle novelle alla legge "rinforzata" n. 243 del 2012, in estrema sintesi, anche quanto già fatto presente dalla Corte, sempre sul piano procedurale, nell'audizione parlamentare sul DEF del 22 aprile 2024, e cioè che tale Documento "non contiene il quadro programmatico e le specifiche misure che si intende confermare o introdurre nella prossima manovra di bilancio, in ragione della fase di transizione al nuovo contesto regolamentare europeo in tema di finanza pubblica". Lo stesso DEF ricordava poi che "il primo passo della nuova *governance* del Patto consisterà nell'invio entro il 21 giugno, da parte della Commissione europea, di una traiettoria di riferimento. Quest'ultima definisce un profilo temporale di crescita massima dell'aggregato di spesa pubblica netta (che comprende anche variazioni discrezionali dal lato delle entrate), in base al quale gli Stati membri dovranno costruire i futuri Piani strutturali di bilancio di medio termine (*Medium-term fiscal-structural plan*)".

Successivamente, dopo che il 21 giugno scorso la Commissione europea aveva inviato all'Italia la propria valutazione della traiettoria di spesa netta coerente con la nuova *governance* economica, il 27 settembre 2024 - termine peraltro coincidente con quello della Nota di aggiornamento al DEF di cui alla legge di contabilità attualmente in vigore - il Governo ha trasmesso alle Camere la proposta del primo [Piano strutturale di bilancio](#) per il periodo 2025-2029 ai fini delle opportune

deliberazioni parlamentari. Da rilevare per intanto che è in data 15 ottobre 2024 che il Governo ha trasmesso, contestualmente all'invio del Documento programmatico di bilancio, la versione definitiva dell'[Appendice VI](#) del Piano, che riporta gli impegni relativi a riforme e investimenti descritti nel Capitolo III, quando, in altre parole, le Camere avevano già approvato, con le apposite risoluzioni del 9 ottobre, il predetto Piano.

Quanto, infine, alla presentazione in Parlamento del disegno di legge di bilancio, ciò è avvenuto il 23 ottobre, termine che si può ritenere sostanzialmente in linea con quanto previsto dalla vigente legge di contabilità, ossia il 20 ottobre. Non si sono verificati dunque i ritardi intervenuti negli anni precedenti, il che aveva indotto la Corte a rilevare che essi comportavano l'esigenza di ribadire che *pro-futuro* sarebbe apparso opportuno un rispetto più puntuale del predetto termine del 20 ottobre, in vista di un ordinato svolgimento della sessione di bilancio nei due rami del Parlamento (in materia si ricordano le due ordinanze della Corte costituzionale n. 17 del 2019 e n. 60 del 2020).

b. Osservazioni riguardanti la legge di bilancio

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

Come si desume dall'apposito allegato riepilogativo degli effetti, con la legge di bilancio 2025 il saldo netto da finanziare in termini di competenza peggiora di 7,8 miliardi di circa per il primo anno (2025), nonché di 19,3 miliardi di circa per il 2026 e di 31,3 miliardi per il 2027 (considerati gli effetti di retroazione).

Quanto al ruolo svolto dalle varie componenti della legge di bilancio nel determinare tali risultati complessivi, si rileva, per i tre anni considerati, che il descritto peggioramento per il 2025 è dovuto integralmente agli effetti della Sezione I (componente normativa di diritto sostanziale della legge di bilancio), considerando l'effetto positivo (miglioramento) della Sezione II. Lo stesso accade per il 2026, mentre per il 2027 la Sezione II apporta un lieve peggioramento (mentre gli effetti di retroazione sono costantemente positivi sul saldo ed anzi notevolmente in crescita tra il secondo ed il terzo anno).

Si ritorna per qualche verso, dunque, ad una tendenza non del tutto univoca ad opera della funzione della Sezione II, nel passaggio dal primo al terzo anno, dal momento che, come riportato, detta Sezione peggiora lievemente per il terzo anno il saldo netto da finanziare tendenziale (fermo rimanendo che il risultato complessivo di cui alla legge dipende sempre, in via di gran lunga preponderante, dalla Sezione I). Infatti, come già evidenziato, l'effetto aggregato aggiornato della quota di manovra afferente alla Sezione II ha comportato una minore spesa netta di 4,1 miliardi di circa per il 2025, che permane nel secondo anno per 2,1 miliardi di circa,

mentre per il terzo anno, si ha un lieve peggioramento di 0,075 miliardi. Nell'arco dei primi due anni, quindi, non del tutto irrilevante è la misura in cui la Sez. II allevia il peggioramento di cui alla Sez. I.

Significativi comunque anche i richiamati, positivi effetti retroattivi, pari a 1,6 miliardi nel 2025, 1,1 miliardi nel 2026 e 2,2 miliardi nel 2027, sempre per la contabilità finanziaria.

I riportati valori di variazione del saldo netto da finanziare sono riportati, poi, come di consueto, con una diversa composizione, in quelli di cui all'apposito allegato di cui alla Nota di variazioni (in riferimento ai titoli ed ai saldi) presentata alla Camera dei deputati al termine della prima lettura parlamentare (la seconda non ha apportato modifiche), Nota che consente di apprezzarne anche gli effetti di cassa.

b.2) Effetti in termini di indebitamento netto

Naturalmente, anche l'impatto complessivo della legge in termini di contabilità nazionale è desumibile dall'apposito allegato prima menzionato, sommando gli effetti dell'articolato della Sezione I e quelli della quota di manovra di cui alla Sezione II (oltre che i richiamati effetti retroattivi). Il risultato finale è un peggioramento complessivo di quasi 8,4 miliardi per il 2025, di quasi 14,5 miliardi per il 2026 e di 25,1 miliardi per il 2027, i quali rappresentano, dunque, la quota di "manovra" non compensata da minori spese ovvero da maggiori entrate.

Comparando i riportati effetti della legge nel triennio 2025-2027 in termini di saldo netto da finanziare di competenza e di indebitamento netto delle Pubbliche amministrazioni, tranne che per il primo anno (2025), trova conferma una differenza - molto ampia per il biennio 2026-2027 - in termini di minor impatto quantitativo per la seconda contabilità, a parità di segno, naturalmente.

Sempre avuto riguardo all'indebitamento netto, all'interno della legge la Sezione I presenta un andamento peggiorativo (per importi nettamente crescenti) per i tre anni, così come la Sezione II presenta un andamento sempre migliorativo, ancorché in termini decrescenti nel passaggio dal primo al terzo anno, apportando risorse per 4,3 miliardi e 3,6 miliardi circa per il secondo anno, che diventano 0,6 miliardi per il terzo anno.

In termini di contabilità nazionale, dunque, la quota di manovra sulla spesa di cui alla Sezione II evidenzia risultati di segno univoco nella distribuzione degli effetti ascrivibili alle diverse componenti della legge, nel senso che si ha un costante contributo migliorativo nei tre anni (nel senso di minor peggioramento della legge nel suo complesso rispetto all'effetto della sola Sezione I).

Peraltro, come di consueto, non risultano disponibili con un adeguato livello di dettaglio gli effetti in termini di contabilità nazionale della quota di manovra attuata con la Sezione II, riferendosi, i dati forniti nelle varie tabelle della Relazioni, alla competenza finanziaria.

Da segnalare altresì che i descritti effetti di retroazione presentano importi allineati per i tre saldi, il che avrebbe meritato una delucidazione a livello di relazione tecnica: infatti, in riferimento almeno alla Sezione I - salvo che per il primo anno, per il quale il peggioramento dell'indebitamento netto è maggiore rispetto a quello del saldo netto da finanziare - per gli altri due anni si verifica il fenomeno opposto, ossia che la dimensione quantitativa di contabilità nazionale peggiora i "tendenziali" in misura inferiore rispetto alla contabilità finanziaria (con una differenza di quasi 6 miliardi per ciascuno degli anni 2026 e 2027). Ciò avrebbe potuto comportare, a parità di condizioni, una differenziazione in termini di effetti di retroazione, salvo adeguate spiegazioni nella relazione tecnica, come non è dato reperire. La relazione tecnica si limita, infatti, a far presente che "le misure contenute nella Legge di bilancio 2025 determinano un impatto macroeconomico positivo sul PIL nominale programmatico", fornendo i dati relativi agli effetti differenziali rispetto allo scenario tendenziale a legislazione vigente in termini di impatto sul PIL, con la distinzione tra componente reale e deflatore di quest'ultimo.

Circa l'aderenza poi della legge di bilancio con la Traiettoria di spesa di cui al Patto strutturale di bilancio, per tener conto della citata, nuova *governance* europea in tema di procedure di finanza pubblica, dalla documentazione disponibile ed in particolare dalla Nota tecnico-illustrativa iniziale è stato affermato che, "come già specificato nella relazione illustrativa al DLB, il documento contabile del bilancio dello Stato, pur considerando le nuove regole di *governance* economica introdotte a livello unionale, è stato predisposto secondo la struttura e i contenuti previsti dal vigente assetto giuscontabile", senza ulteriori specificazioni di dettaglio.

c. La struttura normativa della legge di bilancio per il 2025

Va preliminarmente ricordato che la legge, in quanto approvata con la tecnica parlamentare del "maxiemendamento" con contestuale apposizione della questione di fiducia, consta, per la Sezione I, di un articolo 1 contenente 908 commi, il che ne rende particolarmente disagiata la lettura, come nei precedenti anni (i successivi articoli del provvedimento si riferiscono alla Sezione II).

Con riferimento poi, più in particolare, alla funzione svolta dalle varie componenti della legge, vengono di seguito espresse considerazioni partitamente per le due Sezioni (i dati finanziari sono stati già prima esposti). 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 - dalle implicazioni anche di teoria generale - riflessioni sono state già svolte nell'audizione parlamentare della Corte del 26 maggio 2016. Per i profili ordinamentali vengono qui di seguito effettuati approfondimenti in riferimento in particolare alla Sezione II, la cui struttura presenta le maggiori novità rispetto all'ordinamento previgente alla novella del 2016.

Prima di passare all'esame delle singole Sezioni, merita di essere ricordato, come si evince dalla Relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio 2025, che, come di consueto, i dati esposti riguardano, per la Sezione I, la citata relazione illustrativa, la relazione tecnica, il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari della manovra, l'allegato conoscitivo (rifinanziamenti, definanze e riprogrammazioni art. 23, c. 3, lett. b, sezione II), l'articolato (con allegato sui risultati differenziali), le tabelle A e B, gli stati di previsione di entrata e di spesa e per ciascuno stato di previsione, gli allegati riferiti alle rimodulazioni compensative "verticali" di spese per fattori legislativi (art. 23, c. 3, lett. a)), alle rimodulazioni compensative "orizzontali" per adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (art. 23, c. 3, lett. a)), ai rifinanziamenti, definanze e riprogrammazioni previste a legislazione vigente (art. 23, c. 3, lett. b)), al dettaglio tra oneri inderogabili, fattore legislativo e adeguamento al fabbisogno (art. 21, c. 4), alla reiscrizione somme non impegnate (art. 30, c. 2), e ai vari elenchi prescritti. Per la Sezione II - allegato tecnico per ogni stato di previsione, sono riportati, per l'entrata, la Nota integrativa, l'allegato tecnico per capitoli, il riepilogo, i riassunti e gli allegati. Per le spese vengono riportate le Note integrative, l'allegato tecnico per azioni e capitoli, i riassunti e riepiloghi, gli allegati e annessi, il nomenclatore degli atti, il raggruppamento dei capitoli per classificazione economica e gli allegati in materia di personale.

c.1) La Sezione I

Vengono di seguito esaminati, in riferimento alla Sezione I ed in analogia con l'esame condotto per le leggi di bilancio degli ultimi anni, i profili riguardanti la funzione ed il contenuto di tale Sezione, tenuto conto che l'ordinamento contabile pone il vincolo della coerenza dei relativi risultati finanziari rispetto agli obiettivi 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 confermata la presenza di norme di natura difforme rispetto alle prescrizioni della medesima legge di contabilità e

della stessa legge n. 243 del 2012 (attuativa dell'art. 81, sesto comma, Cost.). Ciò continua 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 per il 2025. Si rileva infatti, come di consueto, la diffusa presenza di norme di coerenza molto dubbia con il divieto di introdurre disposizioni prive di effetti finanziari netti ovvero contenenti interventi microsettoriali e localistici. Potrebbe essere sufficiente citare, per esempio, i vari commi che riguardano singoli comuni. Tutto ciò riduce essenzialmente la Sezione I della legge di bilancio a svolgere la medesima funzione di qualsivoglia strumento legislativo, finendo *de facto* con il dipendere da scelte discrezionali l'allocazione di molte disposizioni normative in tale legge ovvero in altri veicoli normativi.

Come messo in luce già nelle *Considerazioni preliminari di sintesi*, si ricorda ancora una volta, in particolare, che, in base all'assetto ordinamentale determinatosi a partire dal 2013, il citato divieto contenutistico assume una valenza diversa, dopo l'entrata in vigore della richiamata novella alla legge di contabilità, che ha dato attuazione al corrispondente art. 15 della menzionata legge c.d. "rinforzata" n. 243 del 2012, a sua volta attuativa di un espresso richiamo contenuto dell'art. 81 Cost., sesto comma (contenuto della legge di bilancio). Come la Corte ha già osservato più volte, gli effetti della presenza di norme difformi dalle prescrizioni della legge di contabilità andrebbero valutati alla luce delle potenziali 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 2016 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".

Peraltro, anche nelle conclusioni dell'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 potevano determinare in caso di violazione dei limiti contenutistici fissati dalla menzionata legge n. 243 del 2012 in merito alla Sezione I della legge unificata di bilancio.

Permane poi il problema della mancata evidenziazione dello sviluppo degli interventi al di là del triennio di volta in volta considerato, il che si riflette

inevitabilmente sulla scarsa trasparenza in merito alla composizione del quadro tendenziale degli anni successivi ed assume una valenza particolare per questa legge di bilancio: la stessa relazione illustrativa al relativo disegno di legge (A.C. 2112) ricorda, infatti, che “l’elemento centrale nel nuovo assetto della *governance* europea è la previsione di un Piano fiscale strutturale a medio termine (Piano) per ciascun Paese, da presentare entro il 30 aprile, su un orizzonte di 4-5 anni, a seconda della durata della legislatura nazionale, in cui viene programmato un sentiero di spesa netta, che diviene l’unico indicatore utilizzato ai fini della sorveglianza di bilancio”. Non sono disponibili però gli sviluppi al di là del triennio, il che va valutato alla luce dell’impegno del nostro Paese su una Traiettoria dei conti pubblici sull’arco di sette anni.

Peraltro, in presenza di riduzione degli stanziamenti di missioni e programmi senza alcun riferimento alle autorizzazioni legislative sottostanti (art. 1, comma 870), si debbono ribadire le osservazioni più volte esposte al riguardo sotto vari profili, concernenti esigenze di trasparenza relative all’impossibilità di appurare le autorizzazioni legislative incise nonché di verificare non solo la relativa sostenibilità rispetto ai titoli legislativi sottostanti, ma anche che riduzioni in conto capitale non abbiano finanziato oneri di parte corrente. Permane poi, nell’annesso allegato IV, l’enucleazione della quota di riduzione di spesa denominata come “predeterminata per legge”, la cui definizione non sembra essere stata chiarita in riferimento alle prime due componenti di spesa di cui all’art. 21, comma 5, della legge n. 196 del 2009, ossia oneri inderogabili e fattori legislativi. Poiché, almeno in base agli ultimi dati disponibili (2023), i primi ammontano all’85 per cento del totale ed i secondi al 10 per cento, il rapporto che passa tra i vari importi per programma - così come si evince dall’allegato - non sembra corrispondere, pur nella comprensibile, estrema variabilità per ogni singola voce, a tali percentuali, il che induce a considerare che le due componenti della spesa individuate dalla legge di contabilità nei termini richiamati non corrispondono al criterio della “predeterminazione per legge” come quota delle riduzioni di bilancio di cui al cennato allegato IV. Si sarebbe dunque in presenza di un *tertium genus*, che avrebbe dovuto trovare adeguata spiegazione, attesa la rilevanza del tema.

Sempre sul piano della trasparenza e delle osservazioni dal punto di vista giuridico-contabile va inoltre segnalato (come accennato nelle *Considerazioni preliminari di sintesi*) che trova conferma l’invio al Parlamento ed alla Corte dei conti dei decreti di variazioni amministrative di rimodulazione dei vari stanziamenti a seguito delle riduzioni complessive di bilancio di cui all’allegato IV annesso alla legge (in attuazione del comma medesimo). Ciò anche in riferimento al successivo allegato V, di cui al comma 871, che fissa gli obiettivi di *spending review* per ministero,

in base a quanto previsto per entrambi i casi dal comma 873, in riferimento, per questo secondo caso, alle modifiche nella ripartizione degli obiettivi di risparmio tra ministeri. Il Parlamento e l'organo di controllo sono posti, dunque, in grado di conoscere l'ammontare della previsione per programma così come aggiornato alla luce anche delle variazioni compensative intervenute in via amministrativa in corso d'anno, pur continuando a mancare il riferimento precipuo ai capitoli, da assumere ai fini del controllo sul rendiconto, ed alle singole autorizzazioni legislative incise, il che conferma, per questo verso, un livello di trasparenza da migliorare.

Inoltre, per i due menzionati commi 870 e 871, che fissano rispettivamente riduzioni di spesa del bilancio a legislazione vigente e gli obiettivi per ministeri in termini di *spending review*, va rilevato che, considerato che la Nota di variazioni modifica gli stanziamenti di bilancio per immettervi gli effetti di tutta la Sezione I (nonché degli emendamenti rilevanti finanziariamente, approvati alla Sezione II durante l'esame parlamentare) della relativa legge, ciò non consente di enucleare in dettaglio gli effetti sui programmi (e sui capitoli derivanti dai predetti due commi in riferimento al decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 31 dicembre 2024, concernente la ripartizione in capitoli delle unità di voto parlamentare relative al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e per il triennio 2025-2027), dal momento che su di essi vanno a cumularsi tutte le variazioni indotte dalla legge nel suo complesso. Tra l'altro, il comma 871 esprime obiettivi in termini di indebitamento netto, il che rende ancora meno ricostruibile la relativa corrispondenza con gli stanziamenti di bilancio.

Oltre a ciò, sempre per il comma 870, con riferimento alla riduzione delle spese in conto capitale, sarebbe stato utile che il Governo avesse esplicitato le motivazioni delle percentuali tra i vari saldi di cui all'apposito allegato, il che si riflette sulla sostenibilità del quadro delle compensazioni sulla contabilità nazionale.

Sempre sul piano della tecnica legislativo-contabile si richiamano poi i successivi commi 885 e 886. Per quanto riguarda il primo, con esso è stata ampliata la finalità del fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente, prevedendosi che quest'ultimo possa essere utilizzato anche per finalità diverse rispetto a quella di cui alla compensazione degli effetti conseguenti all'attualizzazione dei contributi pluriennali. Si ricorda che solitamente, nelle clausole di copertura delle leggi ordinarie, l'utilizzo di detto fondo vale a "chiudere" la differenza tra previsioni di bilancio di competenza e relativi effetti di cassa per le leggi e relative clausole di copertura, con relativi incrementi dell'onere formale in riferimento a contabilità diverse da quella finanziaria.

In riferimento al secondo (comma 886), si ricorda inoltre che, in base al testo, "nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze sono istituiti

due fondi, uno di parte corrente e uno di conto capitale, destinati alla compensazione degli eventuali scostamenti dal percorso della spesa netta indicato nel Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029". Vengono dunque iscritti in bilancio due capitoli per memoria, sostanzialmente, i cui importi saranno quantificati se e quando si dovessero verificare le condizioni relative ai citati scostamenti (ne è prevista l'integrazione, con il successivo comma 887, sia pure solo per l'indebitamento netto, per una somma di 1,5 miliardi per l'anno 2026). Si osserva in merito che, probabilmente, sarebbe stata migliore una formulazione per cui si fosse fatto riserva di intervenire con un provvedimento legislativo *ad hoc*, ove necessario, anche perché il rimpinguamento dei due capitoli già istituiti comunque sembrerebbe esigere un provvedimento legislativo di copertura, attesa la difficoltà che, in via amministrativa, il bilancio in essere presenti sufficienti disponibilità. Ciò sempre evitando una quantificazione *ex ante* dei due capitoli già istituiti, nel qual caso si sarebbero potute creare aspettative di segno negativo, con la relativa riduzione *ex ante* di altre spese ai fini della coerenza con la Traiettorie di spesa fissata, a prescindere dalla relativa necessità ed adeguatezza, il che avrebbe significato preordinare, in tal caso, coperture che si sarebbero potute dimostrare anche eccessive, per rimanere entro i limiti della spesa di cui alla Traiettorie, ovvero al contrario deficitarie.

c.1.2) La distribuzione temporale degli effetti: la legge di bilancio (Sez. I) per il 2025 come strumento di medio periodo

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 presenta ora una dimensione essenzialmente non limitata al primo anno (come pure è accaduto nel passato), con una consistente proiezione per gli anni successivi, in un contesto crescente circa i relativi effetti quantitativi, sia pur con esiti diversi per le tre contabilità considerate. La legge di bilancio per il 2025 si pone quindi quale strumento ai fini della manovra di finanza pubblica in un'ottica non solo prevalentemente annuale e si configura, pertanto, come uno strumento per la regolazione della finanza pubblica con un carattere programmatico, in linea peraltro con il già ricordato, nuovo quadro di regole di finanza pubblica improntato su una proiezione ultratriennale, pur in assenza di esplicitazione delle proiezioni a partire dal quarto anno.

c.1.3) La struttura dal punto di vista finanziario: la definizione dei saldi

I saldi di bilancio risultano espressi senza la nettizzazione – precedente alle recenti novelle della legge di contabilità - delle regolazioni contabili e debitorie.

Come già ricordato nel corso di precedenti Relazioni trimestrali, sul tema la Corte si era espressa in senso favorevole nel corso della ripetuta audizione parlamentare del 26 maggio 2016 (peraltro, la legge di contabilità prevede la relativa indicazione nell'ambito del prospetto di raccordo tra bilancio e conto delle Pubbliche amministrazioni, in base all'art. 21, comma 12-*quater*, della legge di contabilità, come in effetti avviene). Come già osservato per la precedente legge di bilancio, si nota, però, 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, come indicato all'art. 1, comma 1, pur considerandosi la natura gestionale della disposizione, ciò nondimeno sarebbe stato opportuno che la Relazione tecnica avesse offerto un quadro di dettaglio delle previsioni al riguardo (che si riflettono sui Titoli I e III della spesa).

Quanto poi all'aspetto riferito all'indicazione dei saldi differenziali di contabilità finanziaria in termini di competenza e di cassa, si evidenzia che nel passato la Corte aveva condiviso la doppia indicazione, dovendosi tener conto (soprattutto in prospettiva) anche del potenziamento della cassa di cui alle varie novelle della legge di contabilità. L'indicazione dei saldi anche di cassa si inserisce 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 dell'individuazione e della gestione dell'intera gamma dei saldi-obiettivo, la cui rappresentazione nelle diverse contabilità presenta connessioni di carattere sistematico. Si ricorda al riguardo quanto statuito, sia pur in riferimento alla contabilità economico-patrimoniale, dalla legge già esaminata n. 143, di conversione del decreto-legge 9 agosto 2024, n. 113, recante misure urgenti di carattere fiscale, proroghe di termini normativi ed interventi di carattere economico, in merito all'attuazione della fase pilota della Riforma 1.15 del PNRR, di cui alla milestone M1C1-118 ed in particolare al fatto che le Amministrazioni pubbliche predispongono gli schemi di bilancio relativi all'esercizio 2025 in osservanza dei principi e delle regole del sistema contabile economico-patrimoniale unico di cui alla milestone M1C1-108 della riforma 1.15 del PNRR.

Si ricorda altresì, per quanto concerne più in particolare il profilo di cassa, la prescrizione di cui al precedente decreto-legge n. 155, già esaminato, in ordine alla predisposizione di piani di cassa.

Si segnala comunque che, anche per la legge di bilancio 2024, non viene fornita spiegazione del fatto che, mentre il ricorso al mercato di cui all'art. 1, comma 1, è riferito al solo dato di competenza (ancorché senza indicazioni quantitative), l'allegato richiamato dal comma medesimo riporta anche il relativo dato di cassa,

come prevede la legge di contabilità, a parità di effetto giuridico tra le due indicazioni, con una discrasia di cui non sono chiare le ragioni.

c.2) La Sezione II

c.2.1) Il contenuto

La conseguenza delle modifiche all'ordinamento contabile approvate a partire dal 2016 si è posta anche in termini di una rivisitazione profonda della struttura della decisione di bilancio, in particolar modo per la Sezione II, nonché del connesso apparato documentativo. In occasione della ulteriore attuazione della normativa con il provvedimento in titolo, lo sforzo prodotto dal Governo è stato notevole, considerando la quantità di dati e lo stesso carattere ancora sperimentale di alcuni istituti, come l'unità elementare del bilancio costituita dall'azione (in corso di sperimentazione), all'interno di una ristrutturazione complessiva contrassegnata da rilevanti novità (si tratta di temi su cui la Corte ha già avuto modo di esprimersi in varie sedi).

Quanto, dunque, alla struttura della nuova Sezione II, a seguito delle novelle alla legge di contabilità del decorso decennio ed in aggiunta a quanto già riportato in riferimento all'effetto finanziario delle varie componenti della legge, conserva ancora validità, circa la nuova configurazione, il rinvio al riassunto riportato nelle precedenti Relazioni quadrimestrali e tratto dai lavori parlamentari. Si ricorda, in estrema sintesi, che, rispetto all'assetto antecedente, ne risulta "modificata la modalità di rappresentazione dei dati contabili nei prospetti deliberativi per unità di voto, al fine di dare evidenza contabile alla manovra complessivamente operata, per effetto delle innovazioni normative della Sezione I e delle facoltà di manovra esercitabili con la Sezione II. In particolare, i prospetti deliberativi della seconda sezione riportano: le previsioni di entrata e di spesa a legislazione vigente, includendo in essa le rimodulazioni compensative di spese per fattori legislativi e per l'adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (verticali e orizzontali) proposte dalle amministrazioni in sede di formazione del bilancio per finalità di efficientamento della spesa; le proposte di modifica della legislazione vigente (rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni) che non richiedono la previsione di una specifica disposizione normativa da disporre con la Sezione I; gli effetti finanziari imputabili alle innovazioni normative introdotte con la Sezione I del disegno di legge di bilancio, esposti separatamente".

Da un punto di vista più tecnico, il contenuto aggiornato della Sezione II della legge di bilancio viene illustrato dalla consueta circolare sui criteri di costruzione del bilancio (circolare n. 24 del 14 maggio 2024 in riferimento al bilancio per il 2025 e connesso triennio 2025-2027).

La prospettazione dei dati valevoli a livello gestionale (e dunque di controllo) è articolata sulla duplice distinzione di cui all'art. 23, comma 3, lettere a) e b), della legge di contabilità, che si riflette nelle due colonne di cui agli appositi allegati per stati di previsione. In sintesi, da un lato, vengono offerte le previsioni formulate sulla base della legislazione vigente, ivi comprese le rimodulazioni verticali ed orizzontali, anche in funzione del cronoprogramma dei pagamenti, in via compensativa ed in riferimento ai fattori legislativi (lettera a). Dall'altro, vengono presentate le proposte relative a rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni di spese previste da norme vigenti che non siano compensate, nel senso che, unitamente agli effetti della Sezione I, compongono il complesso della manovra di finanza pubblica (lettera b)).

Anche per la legge di bilancio 2025 merita un approfondimento metodologico la citata colonna genericamente riferita all'area della rimodulazione della legislazione vigente, formalmente comprensiva anche della duplice funzione svolta ai sensi dell'art. 30, comma 1, della legge di contabilità: si tratta, come prima ricordato, della norma che prevede che le leggi pluriennali di spesa in conto capitale quantificano la spesa complessiva e le quote di competenza attribuite a ciascun anno interessato, e che le amministrazioni centrali dello Stato possono assumere impegni nei limiti dell'intera somma indicata dalle predette leggi, mentre i relativi pagamenti devono essere contenuti nei limiti delle autorizzazioni annuali di bilancio.

Come di consueto, nella colonna riferita alla lettera a) vanno a confluire una serie di funzioni. Va fatto presente al riguardo, la citata circolare, che in particolare, oltre alla già citata facoltà di rimodulazione per effetto delle modifiche nella gestione dei residui, ferma restando la preclusione dell'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti, si prevede per ciascun Ministero, la possibilità di rimodulazioni verticali compensative di fattori legislativi, anche tra missioni diverse di uno stesso stato di previsione, nonché di rimodulazioni compensative orizzontali di competenza e di cassa di autorizzazioni di spesa per adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (cronoprogramma) in riferimento ai fattori legislativi ed alle altre autorizzazioni di spesa, ivi incluse le rimodulazioni ai sensi dell'articolo 30, comma 2, lettera a).

Alle riportate funzioni si aggiunge quella di cui agli adeguamenti ed alle regolazioni meramente quantitative della legislazione vigente, che trovano fondamento normativo nell'art. 23, comma 3-bis, sempre della legge di contabilità (regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge di bilancio dalle leggi vigenti). Comunque, per ulteriori dettagli si fa rinvio alla nota tecnica n. 1 allegata alla ripetuta circolare.

Di interesse è qui richiamare il contenuto della citata circolare per la parte in cui essa ha ricordato che, tenuto conto del cennato scenario di cui alla nuova *governance* europea dei conti pubblici, la formulazione delle previsioni per il triennio 2025-2027 e per le annualità successive - almeno sino al 2031 - rappresenta la base per la definizione dell'aggregato di spesa netta, il che ha reso pertanto necessario un approccio improntato alla sostenibilità economica in un'ottica di medio-lungo periodo, prestando attenzione anche agli anni successivi al triennio di previsione. In considerazione della necessità di confermare il percorso di riduzione del debito pubblico, la circolare ha rinnovato l'indicazione di limitare le eventuali richieste incrementalmente a quanto strettamente necessario, dando priorità all'utilizzo - anche tramite apposita rimodulazione e riallocazione - delle risorse già previste a legislazione vigente: tali richieste debbono necessariamente essere accompagnate da dettagliate motivazioni che, relativamente alle riduzioni proposte, evidenzino le procedure di razionalizzazione della spesa adottate al fine di conseguire i risparmi indicati (considerata la necessità di dare attuazione alla Riforma 1.13 del PNRR).

Di interesse è altresì qui richiamare, come per gli altri anni, il contenuto della predetta circolare anche in merito al criterio di formulazione delle previsioni tenuto conto delle novelle che hanno riguardato il nuovo concetto di competenza potenziata riferito all'impegno ad esigibilità (IPE). Ha previsto, infatti, la richiamata circolare, tra l'altro, che con la riforma della legge di bilancio si deve porre maggiore attenzione alla "fase di cassa", cioè al momento in cui le risorse sono effettivamente incassate ed erogate dallo Stato piuttosto che al momento in cui sorge un'obbligazione attiva o passiva. L'attenzione sulla previsione dei flussi di cassa e sulle risorse finanziarie necessarie a colmare gli squilibri tra incassi e pagamenti è finalizzata alla riduzione del fenomeno dei residui attivi e passivi nonché ad un miglior controllo degli andamenti di finanza pubblica, con particolare attenzione al fabbisogno e al debito pubblico. In tale direzione, la definizione di impegno di spesa prevede l'obbligo di individuazione puntuale degli elementi essenziali dell'impegno (la ragione del debito, l'importo da pagare, le previste scadenze di pagamento e il soggetto creditore), che costituiscono i presupposti per l'adozione del relativo provvedimento e la sua contabilizzazione in bilancio in funzione della scadenza prevista per il pagamento dell'obbligazione.

È necessario, quindi - sempre in base al citato documento - che le Amministrazioni, nel determinare gli stanziamenti da iscrivere in bilancio, sia in termini di competenza che di cassa, tengano conto in maniera puntuale dell'esercizio finanziario in cui l'obbligazione verrà a scadenza sulla base della pianificazione della spesa. La nuova regola improntata sul rispetto di un dato ammontare di spesa nominale primaria netta acuisce dunque l'importanza da attribuire ad una corretta

programmazione finanziaria, che si traduce, oltre che in una attenta attività gestionale, soprattutto nella capacità di appostare risorse in bilancio negli anni in cui la spesa si realizzerà, evitando la formazione di economie in relazione alla mancata possibilità di formalizzare l'impegno". Infine, ricorda la ripetuta circolare, che "lo strumento messo a disposizione delle Amministrazioni per programmare più correttamente gli impegni (oltre che i pagamenti) in ciascun anno e, quindi, anche di ausilio alle proposte di stanziamenti di competenza e cassa è il piano finanziario dei pagamenti (cronoprogramma). L'utilizzo corretto di tale piano, che deve accompagnare le fasi del ciclo di bilancio quale strumento di programmazione e di gestione, è destinato a permettere di programmare al meglio i flussi finanziari in modo da consentire l'impegno delle somme ai sensi della richiamata normativa contabile. Ciò è tanto più rilevante in relazione all'ottica di medio periodo che qualifica le nuove regole della *governance* europea che, fissata la Traiettorie di spesa netta per un arco temporale di 7 anni, esclude la possibilità di intervenire su tale tetto nel corso della gestione, salvo non si intervenga sul lato delle entrate. Va da sé che la capacità di programmare la spesa da parte delle Amministrazioni, anche attraverso un efficiente utilizzo del cronoprogramma, garantisce alle medesime di ricondurre la propria capacità di spesa all'interno della detta Traiettorie.

c.2.1.1) Altri aspetti circa il contenuto della Sezione II

Viene altresì fornito un contenuto delle Note integrative di particolare rilievo innovativo in termini di obiettivi per programmi in riferimento al triennio e di mappa di indicatori per ciascun obiettivo ed azione, con schede recanti gli indicatori per ciascun obiettivo e una scheda-azione suddivisa in base all'analisi economica, con l'evidenziazione delle spese di personale e relativa attribuzione alla singola unità amministrativa, nonché dei riferimenti normativi.

Risultano fornite le ripartizioni intese a tener conto dei titoli (natura corrente o capitale della spesa), insieme a quella per macroaggregati, nonché quelle riferite alle rimodulazioni orizzontali per adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (per missione, programma, autorizzazione e capitolo), di cui agli artt. 23 e 30 della legge di contabilità. Il dettaglio è fornito per i rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni di cui all'art. 23, comma 3, lettera b) della legge di contabilità, prima citato.

Vengono altresì prospettate le ripartizioni per tipologia di onere (ossia, adeguamento al fabbisogno, fattori legislativi, oneri inderogabili) per missione, programma e titolo, nonché le reiscrizioni delle somme non impegnate, ai sensi dell'art. 30, comma 2, lettera b), della medesima legge di contabilità, prima

menzionato. Risulta fornito, come di consueto il collegamento tra missione, programma, centro di responsabilità, azione e capitolo.

c.2.2) La funzione svolta

Nel riprendere le considerazioni già espresse in dettaglio in varie sedi circa la natura effettivamente sostanziale o meno della Sezione II alla luce delle nuove previsioni da parte della legge di contabilità, si ricorda che il Governo ha nel passato ribadito, nelle circolari preparatorie alla previsione di bilancio del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, che le modifiche alla legge di contabilità hanno conferito “natura sostanziale alla legge di bilancio (ai sensi del nuovo articolo 81 della Costituzione)”.

La Corte ha già osservato al riguardo, in linea generale, che, a proposito della Sezione II della legge di bilancio, si è in presenza piuttosto della consueta funzione (pur se ampliata nella portata) di adeguamento delle previsioni a legislazione vigente ai nuovi obiettivi, anche per quanto concerne l’area dei c.d. “fattori legislativi”, in coerenza dunque con l’assetto previgente rispetto alla novella, ossia con il testo originario della legge n. 196 del 2009.

Il bilancio tendenziale precedente alla novella costituzionale del 2012 (ancora vigente, dunque, il precedente terzo comma dell’art. 81 Cost.) già conteneva, infatti, in base al testo iniziale della legge di contabilità n. 196 del 2009, la funzione di rimodulazione dei richiamati “fattori legislativi”, con apposita evidenziazione, ed attualmente conserva un’autonoma prospettazione anche dopo le varie novelle (Sezione II). Quest’ultima costituisce dunque il “consolidato” rispetto a cui valutare l’impatto della legislazione sostanziale, consistente nella Sezione I della legge di bilancio (oltre che nelle altre leggi ordinarie vigenti).

Come già rilevato in precedenti occasioni, si osserva, dunque, sul piano sistematico, che l’assetto materiale su cui si sta ristrutturando l’ordinamento ai fini della sussunzione o meno da parte della legge di bilancio di una natura sostanziale (ad esclusione naturalmente della Sezione I) non sembra dunque rappresentare un’evoluzione decisa in tal senso (a titolo meramente esemplificativo, ciò sarebbe avvenuto se la determinazione contabile avesse potuto fungere da limite per tutte le classificazioni di spesa, come infatti non è avvenuto).

Va riconosciuto comunque che, in linea generale, l’area della flessibilità di bilancio in fase di formazione si è comunque dilatata in base alla nuova legge di contabilità, per esempio in riferimento a quella orizzontale, connessa alla revisione delle stime sia di competenza che di cassa, in questo secondo caso anche in collegamento con il potenziamento della medesima cassa di cui alle varie novelle ordinamentali, a partire da quella del 2016, ed anche per le spese correnti.

Si evidenzia in tal modo, dal quadro descritto, uno dei motivi profondi che hanno ispirato il complesso delle innovazioni metodologiche intervenute negli ultimi anni: oltre alla novità della flessibilità orizzontale, in questo senso si può richiamare ad esempio, in tema di flessibilità “verticale”, l’ampliamento di tale possibilità all’intero singolo stato di previsione, mentre il sistema previgente ne limitava l’ambito all’interno del programma ovvero tra programmi di ciascuna missione, sempre a livello previsionale.

A proposito, poi, della misura in cui è stata utilizzata tale possibilità di manovra, la documentazione governativa ne dà conto partitamente per le due forme di flessibilità, ancorché in forma aggregata e solo in termini di competenza finanziaria. Gli aspetti quantitativi offerti danno la misura dell’utilizzo delle possibilità consentite. Al riguardo, la richiamata Relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio per il 2025 ha precisato che le rimodulazioni in senso “orizzontale”, ossia tra esercizi finanziari diversi, talvolta anche oltre il triennio di riferimento, hanno avuto un impatto più rilevante con riferimento agli stanziamenti in conto capitale per effetto degli adeguamenti degli stanziamenti di bilancio al piano finanziario dei pagamenti. L’adeguamento degli stanziamenti alle effettive previsioni di spesa ha determinato una riduzione delle previsioni di bilancio di circa 165 milioni di euro nel 2025, un incremento delle dotazioni di bilancio nel 2026 pari a circa 363 milioni, di una riduzione nel 2027 pari a circa 176 milioni di euro e negli anni successivi per circa 22 milioni di euro. Per quanto riguarda le rimodulazioni in senso “verticale”, esse sono invece assolutamente marginali, ragguagliandosi a 0,3 milioni per il 2025 e per il 2026 ed a 1 milione, rispettivamente, per il 2027 ed anni successivi, secondo quanto riportato dalla tavola II.3 della predetta Relazione illustrativa, comprensiva anche della flessibilità orizzontale.

La relazione tecnica alla Sezione II, nel riportare la sintesi degli effetti delle riprogrammazioni e variazioni quantitative, specifica, come di consueto, che nei prospetti non sono ricomprese, in quanto già considerate a legislazione vigente, le rimodulazioni pluriennali delle leggi di spesa in relazione a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti e le rimodulazioni compensative nell’anno (cd. verticali) delle dotazioni finanziarie relative ad autorizzazioni di spesa, proposte entrambe nel rispetto del limite di spesa complessivo previsto dalla legge (art. 23, comma 3, lettera a), della legge n. 196 del 2009. Ai sensi dell’articolo 23, comma 3-ter, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, di tali rimodulazioni già considerate a legislazione vigente è data evidenza, oltre che nelle apposite colonne del bilancio da deliberare, anche nella relazione illustrativa al disegno di legge. Ai sensi dell’art. 23, comma 3-bis, della legge n. 196 del 2009, sono altresì incluse nella legislazione

vigente le cosiddette regolazioni meramente quantitative, la cui quantificazione è rinviata alla legge di bilancio da leggi vigenti.

Tra l'altro, una menzione va effettuata per un altro tema su cui la Corte è stata chiamata annualmente ad esprimere il parere, ai sensi dell'art. 25-*bis*, comma 8, della legge n. 196, in materia di introduzione delle azioni quale unità elementare di bilancio. La richiamata circolare n. 24, infatti, informa del fatto che la messa a regime del nuovo sistema informativo gestionale di contabilità pubblica (InIt) consentirà di avviare il processo volto al superamento della sperimentazione relativa alle azioni quali unità elementari di bilancio ai fini della gestione e della rendicontazione ai sensi del richiamato articolo 25-*bis*, comma 8, della legge n. 196 del 2009.

c.2.3) Osservazioni: le carenze informative

Come prima sintetizzato, anche in base a quanto confermato dai documenti del Governo, le previsioni di bilancio per il 2025 tengono conto di numerosi fattori. Il riferimento è alle modifiche intervenute nel 2018 in tema di struttura del bilancio e quindi in particolare all'applicazione del nuovo meccanismo di registrazione contabile degli impegni di spesa e alla redazione del piano finanziario dei pagamenti in fase di previsione, volti a potenziare la fase di cassa del bilancio. Ma il riferimento è altresì al fatto che, come ha specificato sinteticamente la richiamata circolare n. 24, con riferimento alle recenti modifiche normative in materia di bilancio, "è fondamentale ricordare che l'articolo 15, comma 8, lettera c), del decreto-legge 18 novembre 2022, n. 176, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 gennaio 2023, n. 6, ha introdotto all'articolo 4-quater del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, il comma 1-*bis*, il quale statuisce che 'a decorrere dall'esercizio finanziario 2023 la facoltà di cui all'articolo 30, comma 2, lettera b), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, può essere utilizzata una sola volta per le medesime risorse'. Pertanto, le somme che in sede di consuntivo 2023 sono state dichiarate economie ai sensi dell'articolo 30, comma 2, lettera b), e che risultino iscritte nuovamente nella competenza degli esercizi futuri a partire dall'esercizio finanziario 2025, non potranno costituire oggetto di ulteriori richieste di reiscrizione".

Alla luce (anche) delle innovazioni al quadro ordinamentale della contabilità di Stato di cui al decorso decennio, sarebbe stato da attendersi – come rilevato anche nelle precedenti Relazioni trimestrali dedicate, tra l'altro, alla sessione di bilancio - un'illustrazione degli aspetti quantitativi della misura in cui abbiano impattato nella costruzione degli stanziamenti almeno le principali novità istituzionali.

Una conseguenza nel senso dell'incremento della previsione (almeno) di competenza degli stanziamenti sarebbe poi dovuta conseguire alla progressiva

soppressione delle gestioni a contabilità speciale, come previsto dalla stessa legge rinforzata n. 243 del 2012, con un impatto che sarebbe dovuto consistere nel riafflusso in bilancio di mezzi di tesoreria, con effetti espansivi, dunque, sulla previsione di competenza: anche in questo caso mancano però dati quantitativi (né dalla documentazione si ha notizia dei tempi di attuazione della descritta soppressione).

Analogamente si può rilevare per la conferma della novità, anche nella prospettazione dei dati di cui al disegno di legge di bilancio 2025, rappresentata dall'evidenziazione, per le azioni ed i capitoli, della quota "disponibile", riferita sia al totale degli stanziamenti di cui alla Sez. II sia alla somma tra la Sez. I e la Sezione II. Sulla tecnica di quantificazione di tale quota non vengono fornite indicazioni né in dettaglio né sul piano definitorio, in riferimento – ad esempio – alla predetta tripartizione della spesa in base all'art. 21, comma 5, della legge di contabilità (oneri inderogabili, fattori legislativi, adeguamento al fabbisogno). Probabilmente trattasi di un'indicazione volta ad individuare la quota aggredibile in sede di emendabilità parlamentare, ma ciò non vale a superare l'esigenza di un chiarimento, almeno a livello definitorio, come rilevato già da qualche tempo.

Va aggiunto poi che, nell'ambito delle stesse rimodulazioni, continua a non essere ricostruibile l'autonoma componente legata alla spesa permanente, la disciplina del cui istituto è rimasta, invece, nella sua autonomia all'interno della novellata legge di contabilità (art. 30, comma 6, che rinvia alle rimodulazioni di cui al citato art. 23, comma 3, lettera b)).

Occorre poi ribadire, per le varie componenti della flessibilità come prima sintetizzate, che continua a non risultare rilevabile il rispetto del divieto di finanziare la maggiore spesa corrente con la minore spesa in conto capitale previsto dalla legge di contabilità, da riferirsi presumibilmente alla sola flessibilità verticale (quella orizzontale dovrebbe essere in generale vincolata all'ammontare delle risorse di cui alla singola legge, senza "travasi" tra leggi).

Non viene fornita peraltro evidenza, nelle varie relazioni, degli effetti di dettaglio circa la composizione degli stanziamenti di cui agli artt. 34-*bis*, commi 3 e 4, nonché 34-*ter*, comma 5 (quest'ultimo consistente nelle reiscrizioni di somme non impegnate e dei residui passivi perenti eliminati nonché di quelli riaccertati), tra l'altro utilizzati a copertura di leggi ordinarie.

Da un punto di vista generale va, infine, notato che la suddivisione delle spese, prima richiamata in base all'art. 21, comma 5, della legge di contabilità, per tipologie di leggi continua a rivestire un apprezzabile interesse che si colloca al di là del dato contabile, in quanto essa rappresenta un raggruppamento di fattispecie legislative dal punto di vista finanziario che solo in parte (ad es. per la fattispecie regolata

dall'art. 30 della legge di contabilità, ossia per le leggi pluriennali di spesa in conto capitale) trova una disciplina nell'ordinamento. Rimane fermo infatti che, al di fuori di tale catalogazione, non si rinviene altra forma di codificazione delle tipologie delle forme legislative, che si sostanzia dunque nell'elenco di cui al menzionato art. 21, comma 5, della legge di contabilità, sia pur solo per gli aspetti finanziari nel rapporto con il bilancio dello Stato.

Sul piano quantitativo merita di essere ricordato che dall'ultima Relazione annuale in merito all'efficacia dell'introduzione delle azioni nel bilancio dello Stato, in riferimento all'anno finanziario 2023, predisposta ai sensi dell'art. 25-bis, comma 8, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 dal Ministero dell'economia e delle finanze e già prima citata, si deduce che, almeno in riferimento alla legge di bilancio 2023, in merito alla classificazione della spesa secondo la natura dell'autorizzazione, lo stanziamento iniziale di competenza per la componente "fabbisogno" è pari al 4 per cento, mentre l'85 per cento è dovuto agli "oneri inderogabili" ed il restante 10 per cento ai "fattori legislativi". Al riguardo, non si può non notare che molto probabilmente esistono problemi da risolvere per quanto attiene alla corretta distribuzione della spesa tra le tre componenti citate ed alla relativa contabilizzazione in bilancio - esito forse anche di una stratificazione e di un accumulo acritico di singole decisioni anche risalenti - ma è pur vero che, al fondo, la struttura dei titoli giuridici sottostante a tale distribuzione non può non far emergere motivi di considerazioni più ampi attinenti alla stessa struttura del bilancio.

Infatti, in primo luogo, si continua ad osservare che, con una composizione così vincolata, ogni tentativo efficace di *spending review* non può che realisticamente interessare la quota di spesa riconducibile agli "oneri inderogabili", il che significa una ridefinizione normativa (e non puramente in via amministrativa) della quantità di prodotto che l'operatore-Stato offre alla collettività. In secondo luogo, con ciò anticipando le osservazioni del successivo paragrafo in merito all'impegno ad esigibilità, non può non rilevarsi che, con una struttura così rigida (almeno formalmente) in termini di composizione della spesa rispetto ai rispettivi titoli giuridici sottostanti, la decisione circa i tempi di emersione della esigibilità non dovrebbero in teoria che essere legittimamente esigui, il che dovrebbe confinare la riforma relativa al passaggio alla esigibilità degli impegni, quale momento della relativa emersione in bilancio, ad un ambito che si può presumere come sensibilmente delimitato, atteso il forte vincolo dovuto alla spesa obbligatoria ed ai relativi titoli giuridici. In altre parole, l'ampia estensione del vincolo legislativo sul bilancio, quale traspare dalla cifre prima riportate e di fonte governativa, dovrebbe offrire oggettivamente pochi spazi di autonoma decisione circa l'esercizio in cui un

impegno assunto diventa esigibile, proprio per la pressione anche formale del titolo legislativo sottostante non solo sul *quantum* della prestazione, ma sui relativi tempi (anche se i dati forniti in sede di rendicontazione sembra di un certo rilievo): sempre che non si intenda che in via amministrativa si possa decidere autonomamente l'attuazione di una norma legislativa non nei termini formalmente previsti, bensì in riferimento alle decisioni, caso per caso, di previsione della relativa cassa, da cui deriva una certa conformazione della stessa legge di bilancio, Sezione II. Il che porrebbe però problemi di altro tipo (v. *melius* paragrafo successivo).

d. Gli effetti dell'entrata in vigore della c.d. "competenza potenziata"

Come è noto, il rafforzamento della fase della cassa nella previsione e nella gestione del bilancio consente al Governo, secondo quanto più volte da quest'ultimo dichiarato, di raggiungere il risultato di una più immediata comprensione dell'azione pubblica, in quanto in tal modo si pone maggiore attenzione sul momento in cui le risorse sono effettivamente incassate ed erogate dallo Stato piuttosto che sul momento in cui sorge un'obbligazione attiva o passiva, rendendo più stretto, in tal modo, il legame tra la decisione parlamentare sull'allocazione delle risorse e i risultati dell'azione amministrativa. L'attenzione sulla previsione dei flussi di cassa e sulle risorse finanziarie necessarie a colmare gli squilibri tra incassi e pagamenti consente una riduzione del fenomeno dei residui attivi e passivi, nonché un migliore controllo degli andamenti di finanza pubblica, con particolare attenzione al fabbisogno e al debito pubblico, in coerenza con l'evoluzione delle regole fiscali sovranazionali.

In tale direzione, la modifica della nozione di impegno di spesa prevede l'obbligo di individuazione puntuale degli elementi essenziali dell'impegno (la ragione del debito, l'importo da pagare, le previste scadenze di pagamento e il soggetto creditore) che costituiscono i presupposti per l'adozione del relativo atto e la sua contabilizzazione in bilancio in funzione della scadenza prevista per il pagamento dell'obbligazione. Ciò impone alle Amministrazioni un'impostazione diversa ai fini della valutazione e determinazione degli stanziamenti da iscrivere in bilancio, sia in termini di competenza che di cassa.

Già per la sessione 2018, la Corte aveva osservato che le relazioni fornite dal Governo al disegno di legge di bilancio non riportavano quantificazioni ovvero informazioni sugli effetti sulle previsioni in connessione all'entrata in vigore dal 1° gennaio 2019 del richiamato sistema della competenza c.d. "potenziata". Ciò poteva trovare una giustificazione – aggiungeva la Corte – nel fatto che tali effetti si sarebbero potuti presumibilmente esplicitare a pieno nella sessione successiva (2019): questo non è accaduto neanche in riferimento alle sessioni successive, avendo

genericamente prescritto - la predetta circolare n. 24 - che le previsioni siano formulate nel rispetto dei principi contabili generali contenuti nell'Allegato 1 della legge n. 196 del 2009, oltre a quello della competenza finanziaria modificata secondo il nuovo concetto di imputazione in bilancio in base all'esigibilità.

Merita di essere rammentato più in dettaglio, a tal riguardo, che la richiamata ed allegata nota tecnica a tale circolare specifica che, in relazione all'articolo 23, comma 1-ter, della legge n. 196 del 2009 (cronoprogramma) ed all'impegno pluriennale ad esigibilità - c.d. IPE - in relazione al quale l'assunzione degli impegni contabili deve essere effettuata, nei limiti degli stanziamenti iscritti nel bilancio pluriennale, con imputazione della spesa negli esercizi in cui le obbligazioni sono esigibili (quando vengono a scadenza) - le previsioni pluriennali di competenza e di cassa devono essere formulate mediante la predisposizione del cronoprogramma, con dettagliate indicazioni sui pagamenti che si prevede di effettuare nel periodo di riferimento, distinguendo la quota della dotazione di cassa destinata al pagamento delle somme iscritte in conto residui da quella destinata al pagamento delle somme da iscrivere in conto competenza; tenendo conto del fatto che gli impegni dovranno essere assunti imputando le somme all'esercizio finanziario in cui si prevede che esse diventeranno esigibili, nonché tenendo conto anche degli impegni pluriennali già assunti nel corso degli esercizi precedenti con imputazione agli esercizi successivi; infine, inserendo le proposte, oltre che per il triennio di riferimento 2025-2027, anche per il successivo arco di tempo pluriennale.

Tra l'altro, sempre secondo la citata circolare, l'introduzione dell'IPE e della connessa normativa richiamata comporta, più in generale, una attenta attività di verifica ed aggiornamento della legislazione vigente non limitata al solo triennio 2025-2027, ma estesa anche alle successive annualità. A tal fine è stato richiesto alle Amministrazioni di fare una approfondita valutazione anche per quanto riguarda la quantificazione degli stanziamenti relativi alle autorizzazioni di spesa di oneri inderogabili, tenendo conto dei parametri che ne regolano l'evoluzione. Le previsioni per gli oneri inderogabili debbono pertanto essere basate sul monitoraggio dell'andamento delle determinanti della spesa e su una stima realistica del loro sviluppo nel prossimo settennio e nel successivo arco pluriennale, dettagliata in maniera analitica con riferimento all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari all'utenza di riferimento, documentando le ipotesi sottostanti le stime ed ogni altro elemento utile per la verifica delle quantificazioni nelle note delle proposte e allegando ogni altra documentazione utile. Tale approccio deve essere esteso anche agli stanziamenti determinati in base al fabbisogno e necessariamente non deve essere limitato alle sole proposte incrementative. Fin qui la circolare citata.

In materia va osservato che, in fase previsionale, non vengono fornite informazioni sull'entità e sulle motivazioni delle eventuali divaricazioni temporali tra titolo giuridico, assunzione dell'impegno e relativa esigibilità nonché previsione di cassa, il che impedisce uno svolgimento della sessione di bilancio da cui traspaia, per il Parlamento anzitutto, la misura in cui al singolo titolo giuridico sia stata eventualmente attribuita una scadenza in termini di esigibilità diversa da quanto previsto nel titolo medesimo e soprattutto le ipotesi ed i presupposti al verificarsi dei quali ciò è eventualmente avvenuto: si ricorda al riguardo che, tra i principi cui si ispira il diritto contabile, sono da annoverare quelli relativi alla annualità, alla chiarezza, alla verificabilità, alla trasparenza ed alla pubblicità (di cui all'allegato 1 della legge di contabilità n. 196 del 2009, concernente i principi contabili generali, in disparte del principio relativo alla competenza finanziaria così come ivi declinato).

Va peraltro osservato che le descritte lacune informative quali si registrano in sede previsionale vengono in parte colmate, almeno a livello aggregato, in sede di legge di approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente e relativa documentazione e quindi *ex post*. Risultano ivi esposti, infatti, sia pure a livello sintetico, numerosi dati sul funzionamento dell'impegno pluriennale ad esigibilità (IPE). Come già accennato, in riferimento al 2023 - ultimo esercizio per il quale detta documentazione è disponibile in base alla relazione al disegno di legge del Governo di approvazione del relativo consuntivo - la suddetta relazione riassume preliminarmente gli aspetti metodologici. Il documento ricorda, infatti, che nel corso di un esercizio finanziario è possibile sia assumere nuovi impegni pluriennali sia variare impegni pluriennali assunti nei precedenti esercizi e che la variazione può consistere in un aumento o una diminuzione del totale complessivo della spesa impegnata nel pluriennale; in una rimodulazione "orizzontale" fra le diverse annualità già previste all'atto di assunzione dell'impegno; infine, nell'aggiungere o eliminare annualità per effetto della modifica delle scadenze di pagamento: ciò in quanto - aggiunge inoltre la relazione - a partire dall'anno 2019 l'impegno di spesa è stato imputato contabilmente dalle Amministrazioni sugli stanziamenti di competenza e cassa dell'anno o degli anni in cui l'obbligazione giunge a scadenza e che il 2023 è stato il quinto esercizio finanziario in cui sono stati assunti impegni di spesa imputati agli esercizi successivi.

Ne è conseguito - sempre in base al detto documento - che le risorse imputate alle annualità dal 2020 in poi di fatto includono sia nuovi impegni pluriennali assunti nell'esercizio di riferimento, sia l'effetto di eventuali variazioni o rimodulazioni apportate agli IPE assunti negli esercizi precedenti. In considerazione di ciò - illustra ancora la relazione - è stato innanzi tutto analizzato l'andamento degli impegni pluriennali considerati nel loro complesso, ossia qualunque sia l'anno

di loro assunzione, considerando l'anno di esigibilità a partire dal 2024, con particolare attenzione all'arco temporale 2024-2028 e, successivamente, gli impegni pluriennali vengono considerati distinguendo due anni di assunzione - 2022 e 2023 - al fine di analizzare il diverso ricorso all'IPE nei due esercizi finanziari. La relazione fornisce, infine, i dati relativi all'andamento degli impegni assunti fino al 2023 a valere sugli esercizi di esigibilità successivi; questi ultimi risultano cumulati in un'unica colonna per gli anni dal 2029 al 2051, ultimo esercizio in cui risultano essere stati registrati impegni. Sono stati anche forniti i dati degli anni 2020, 2021 e 2022. Oltre alle risorse impegnate sono esposti - nel documento - gli stanziamenti definitivi e la capacità d'impegno (che rappresenta il rapporto tra essi espresso in percentuale).

Come già rilevato per la precedente legge di bilancio per il 2024, si osserva, sul piano metodologico, che con il tempo si assiste, dunque, al formarsi di una sorta di "castelletto" che registra l'affastellarsi, esercizio per esercizio, di impegni assunti ma che non sono ancora diventati esigibili ovvero che lo sono diventati oppure, ancora, che vengono anticipati. Ciò induce alla conferma di numerose osservazioni, a prescindere dalla mancata messa a disposizione dei dati in sede previsionale.

Infatti, da un lato, le medesime informazioni sul piano quantitativo (circa l'entità della eventuale divaricazione tra esercizi tra impegno ed esigibilità) andrebbero fornite non solo per temi generali ed in sintesi (titoli, categorie, missioni, ministeri), ma anche in riferimento al dettaglio, almeno per ciò che concerne i programmi, oggetto del voto parlamentare, e comunque in riferimento al singolo titolo legislativo: ciò non risulta neanche per la sessione di bilancio 2024 (per il 2025), per cui l'intera decisione di bilancio, avuto riguardo alla Sezione II, continua a presentare ampi margini di miglioramento sotto il profilo della dovuta trasparenza. Dall'altro lato, a maggior ragione mancano le motivazioni per detta, eventuale divaricazione tra dati di sintesi e dati di dettaglio, il che per altro verso rende poco ripercorribili le modalità di impostazione delle previsioni di bilancio e di conseguenza, attesa la descritta prospettazione per sintesi, anche i consuntivi, sempre avuto riguardo al dettaglio.

Si ricorda peraltro che, in sede di Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2023, la Corte, in riferimento all'analisi della spesa (Vol. I, Tomo I, pp. 253 ss.), dopo aver illustrato i dettagli, è pervenuta alla conclusione nel senso che, nel primo quinquennio di utilizzazione, il passaggio al criterio dell'IPE risulta contenuto in termini complessivi e prevalentemente concentrato in alcune specifiche categorie economiche della spesa. L'individuazione degli esercizi di esigibilità delle obbligazioni e la conseguente articolazione temporale della spesa necessitano - concludeva la Corte - di una costante attenzione, anche alla luce del progressivo rilievo che assumerà tale indicatore nel quadro dei nuovi vincoli europei.

Ad un livello metodologico-sistematico si può far qui presente, sotto quest'ultimo riguardo, che, in effetti, la menzionata riforma introduttiva dell'IPE, pur essendo entrata in vigore prima della citata ridefinizione del quadro di regole europee in materia di conti pubblici (2024), appare in linea con l'intento di fondo di un controllo più efficace dell'andamento della spesa. Quindi, dal punto di vista finanziario non si pongono problemi. Sul piano istituzionale, invece, la Corte, anche nel corso della richiamata audizione del 7 maggio scorso, ha confermato alcuni motivi di perplessità, soprattutto per la carenza di informazioni, sotto diversi profili. Per i relativi dettagli si rinvia al testo della richiamata audizione.

La conclusione è stata che nessun dato viene fornito in sede di previsione, il che giustifica le osservazioni prima citate cui tale circostanza dà luogo, in quanto ciò si riflette sulla trasparenza dei contenuti del disegno di legge di bilancio del Governo, su cui il Parlamento è chiamato a deliberare. Ne deriva la necessità che in una qualsivoglia forma occorrerebbe circoscrivere l'area delle condizioni e dei presupposti per la divaricazione tra il titolo giuridico, i vari impegni (amministrativo ed esigibile) e la cassa, in dipendenza cioè di circostanze di mero fatto, se questa è la vera motivazione dell'IPE. Ma anche in questa ipotesi, rimarrebbe da conciliare tale delucidazione con le considerevoli cifre emerse dalla citata relazione al disegno di legge sul rendiconto dello Stato, almeno nell'ultima versione al momento disponibile e riferita al 2023.

d.1) Sull'accertamento qualificato

Gli stessi problemi si porranno, peraltro, circa l'esigenza di fornire adeguate informazioni, in sede sia previsionale che di rendicontazione, sul lato delle entrate in vista del passaggio all'accertamento qualificato di cui all'art. 21-*bis* della vigente legge di contabilità n. 196 del 2009. A tal riguardo, si ricorda che la citata circolare n. 24 ha fatto presente che l'adozione della nuova nozione contabile di accertamento qualificato, in base alla quale si prevede l'avvicinamento dell'accertamento alla fase della riscossione, entrerà in vigore con il completamento delle modifiche normative e con l'avvio del nuovo sistema InIt. A seguito della sperimentazione, come disciplinata dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 25 maggio 2018, è stato avviato l'*iter* per la definitiva approvazione del R.D. 23 maggio 1924, n. 827 (Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato), il cui Titolo VI, relativo alle entrate, è stato revisionato ed aggiornato, al fine di adeguare la normativa contabile alla nuova competenza finanziaria.

In merito, occorre confermare, dunque, quanto messo in luce dalla documentazione fornita dal Ministero dell'economia e delle finanze riguardo alla sperimentazione in argomento, laddove si mette in luce che, "in relazione alla fase

di rendicontazione, in linea con il nuovo disposto normativo, con la profonda rivisitazione della prospettazione dell'attuale schema di allegato n. 24, sarà possibile esporre sia l'accertamento giuridico, che comunque deve essere oggetto di apposita rilevazione contabile, sia delle somme dovute all'erario ma non ancora effettivamente riscosse. In relazione alla fase di previsione [...], è necessario rendere trasparente il percorso metodologico adottato dandone evidenza nei documenti di bilancio. La questione, infatti, è stata oggetto di approfondita discussione nell'ambito della sperimentazione, in particolare per quanto attiene alle riscossioni da ruoli sulle quali la modifica normativa incide in misura significativa. A tal proposito, è stato condiviso un documento tecnico nel quale vengono illustrate le modalità di elaborazione delle nuove previsioni di entrata; a partire da tale documento è stata elaborata una nota metodologica più sintetica che dovrà essere riportata nella relazione tecnica della sezione II della legge di bilancio, predisposta in attuazione dell'articolo 21, comma 12-*quater* della legge n. 196 del 2009. Nella suddetta nota metodologica vengono anche illustrate le modalità di elaborazione delle previsioni dei nuovi carichi che saranno verosimilmente oggetto di affidamento all'agente della riscossione; tali nuovi carichi rappresentano, appunto, la previsione dell'accertamento giuridico".

Si può confermare che ne deriva, *de jure condendo*, che, una volta attivato il nuovo sistema di cui all'accertamento qualificato, basato sulla nozione della riscuotibilità, la legge di bilancio non esporrà più quindi l'ammontare in dettaglio delle risorse che dovrebbero essere acquisite sulla base dei titoli giuridici in vigore (cd. "accertamento amministrativo"), ma solo la previsione della quota riscuotibile, laddove l'informazione riguardo al primo dato sarà contenuta nella enunciata nota metodologica, il cui grado di esaustività nel dettaglio si può presumere sarà tuttavia inferiore alla indicazione, per singolo cespite, del previgente accertamento amministrativo.

Con ciò il Parlamento, attraverso la delineata, sostanziale "riforma" della contabilità pubblica in tema di prospettazione del dato di competenza per le entrate, verrebbe ad essere privato di un'informazione essenziale in sede previsionale, di fronte ad un dato riferito alla mera riscuotibilità, anche perché quest'ultima non può che costituire una valutazione parziale di un dato più aggregato – l'ammontare delle risorse da acquisire in base ai vigenti titoli giuridici – che però non verrà più fornito se non in via sintetica nella richiamata nota illustrativa e solo nel consuntivo a livello di dettaglio.

Anche da questo punto di vista si può valutare, dunque, un rallentamento del processo volto a conferire ed incrementare il tasso di trasparenza dei documenti contabili. Al riguardo, come suggerito dalla recente, apposita pronuncia della Corte

(cfr. Sezioni Riunite in sede consultiva, parere 1/2024/CONS), un'ipotesi da considerare per sopperire alla lacuna, almeno a livello informativo, sarebbe potuta consistere in un'indicazione, nella previsione di bilancio relativa all'accertamento amministrativo, riportata "per memoria" ovvero "per conoscenza", senza dunque conseguenze giuridiche anche in ordine al *modus procedendi* in sede parlamentare.

Merita infine di essere ricordato al riguardo quanto, sempre nel corso della ripetuta audizione del 7 maggio u.s., la Corte ha confermato, nel senso che problemi di trasparenza sono destinati a porsi circa l'esigenza di fornire adeguate informazioni, in sede sia previsionale che di rendicontazione, in vista del passaggio al nuovo sistema di competenza di cui all'art. 21-*bis* della vigente legge di contabilità. Infatti, *de jure condendo*, una volta attivato il nuovo sistema basato sulla nozione della riscuotibilità come criterio per la competenza, senza correttivi la legge di bilancio non esporrà più l'ammontare in dettaglio delle risorse che dovrebbero essere acquisite sulla base dei titoli giuridici in vigore (di cui al cd. "accertamento amministrativo"), ma solo la previsione della relativa quota riscuotibile, laddove l'informazione riguardo al primo dato dovrebbe essere contenuta in una nota metodologica, con un livello di dettaglio auspicabilmente per singolo cespite.

e. Il raccordo tra previsione di bilancio e leggi sostanziali

Anche in collegamento a quanto rilevato nel precedente paragrafo per gli argomenti di cui all'esigibilità per la spesa ed alla riscuotibilità per l'entrata, si ricorda che uno dei punti da tempo sollevati dalla Corte in varie sedi concerne un più stretto legame tra decisione parlamentare sull'allocazione delle risorse e contenuto nonché risultati dell'azione amministrativa – in estrema sintesi – rappresenta un tema cruciale. L'apparato documentativo offerto dal Governo dovrebbe consentire, infatti, il costante raccordo tra la previsione di bilancio e l'autorizzazione legislativa sottostante alla previsione stessa. Ciò per una serie di motivazioni, la più rilevante delle quali consiste nel rispetto sostanziale del principio della sovranità popolare di cui all'art. 1 Cost., per il fatto che ciò che è deliberato con legge non può essere modificato in sede amministrativa. Conseguentemente, è la stessa legge di contabilità a richiamare costantemente il raccordo tra poste contabili e titolo giuridico sottostante.

Inoltre, più in generale, è la stessa *ratio* dell'art. 81, Cost. terzo comma, ad individuare nella legge lo strumento per la decisione degli oneri e delle coperture, cui peraltro risulta coerente la contabilità finanziaria.

La necessità di una completa evidenziazione di tale raccordo in tutte le prospettazioni di bilancio è stata ribadita dalla Corte anche nei vari pareri espressi annualmente sulla sperimentazione riguardante l'adozione dell'azione quale unità

elementare di bilancio, tenuto conto del collegamento con il principio più generale di sovranità, prima richiamato.

Si tratta di una materia in evoluzione, avuto riguardo alle modalità in cui tali principi ed esigenze vengono declinate nell'evoluzione della struttura circa la legge di bilancio. Per quanto riguarda la sessione 2024, ferma rimanendo la necessità della piena esaustività del nomenclatore degli atti (particolarmente rilevante anche in presenza di norme primarie che modifichino stanziamenti tra piani gestionali all'interno di singoli capitoli), il raccordo tra norma e posta contabile viene presentato, a livello analitico in modo non sistematico, anzitutto in riferimento all'azione, nella relativa scheda facente parte delle Note integrative, avuto riguardo ai criteri di formulazione delle previsioni. **Di fatto, come negli anni precedenti**, in merito l'obbligo dell'indicazione prevista dall'art. 21, comma 11, lettera a), della legge di contabilità (indicazione dei riferimenti legislativi) in riferimento all'azione, vengono forniti solo i principali riferimenti legislativi distintamente per ciascuna azione.

Comunque, se per un verso si assiste ad un raccordo in maniera più capillare tra capitolo e titolo giuridico, manca per altro verso l'indicazione – che sarebbe decisiva – della scomposizione dello stanziamento per la singola quota afferente al singolo titolo, come già messo in luce e nelle varie pronunce della Corte.

Tra queste ultime merita di essere ripreso quanto la Corte ha da ultimo avuto modo di ribadire in argomento nel corso della più volte menzionata audizione del 7 maggio scorso, ossia che al riguardo vanno posti alcuni temi preliminari, che attengono alla struttura del bilancio dello Stato in senso stretto, in vista di una sua riconfigurazione che restituisca al relativo documento quella piena leggibilità anche di dettaglio che appare per molti versi sensibilmente da migliorare. In merito, infatti, come la Corte ha più volte messo in luce, l'attuale configurazione del bilancio e della prospettazione dei relativi dati appare in larga parte incentrata su una logica cd. “*top down*”, ossia sulla messa a disposizione del Parlamento e della collettività di una serie di aggregazioni di carattere statistico le quali rappresentano, nell'insieme, un'imponente massa di dati, ma di natura essenzialmente aggregata.

Sempre nella riportata circostanza la Corte ha osservato che, nell'ottica di un miglioramento ed accrescimento dell'attenzione che il Parlamento potrebbe riservare a tale componente del bilancio, probabilmente andrebbe dato un seguito, invece, a quanto la Corte sta da tempo sottolineando circa l'esigenza di una profonda riconsiderazione al riguardo: il fine è di creare, tra l'altro, le premesse non solo per una maggiore messe di dati relativi alla stessa previsione, ma anche le condizioni per un controllo più pervasivo anzitutto *ex ante*, poi in corso d'esercizio e quindi per un approfondimento della fase del consuntivo (tre momenti peraltro intimamente

legati). A tal fine sembrerebbe necessaria una migliore possibilità di comprensione delle determinanti di dettaglio delle varie poste di bilancio, secondo il criterio denominato come “*bottom up*”, non necessariamente in alternativa, peraltro, con quello prima evocato (“*top down*”), anzi ad esso complementare. Si tratta *dunque* non di un capovolgimento dell’impostazione circa la prospettazione dei dati di bilancio, ma di un deciso ampliamento delle informazioni in fase di previsione relative alle singole determinanti delle varie poste contabili, esito di stime i cui parametri al momento non sono del tutto noti.

Inoltre, nel rinviare qui ai vari documenti della Corte prodotti al riguardo, va ricordato che essa ha fatto presente, nella riportata audizione, che essenzialmente si tratta di rendere trasparente, per la spesa, anzitutto il raccordo che passa tra il capitolo (ovvero l’azione ovvero il programma), il relativo titolo giuridico sottostante e la quota di stanziamento corrispondente. Ciò permetterebbe di aprire l’informazione circa il singolo stanziamento in riferimento ai vari titoli sottostanti ed alla correlata quota di previsione di spesa, in sede sia previsionale che di consuntivo.

Su questa osservazione se ne innesta poi - sempre ad opera della Corte nella circostanza menzionata - un’altra, relativa all’illustrazione delle motivazioni circa la quantificazione della singola componente dello stanziamento come correlata al singolo titolo, la cui somma offre poi l’importo complessivo. Riprendendo le percentuali prima riportate circa la composizione della spesa, laddove solo il 16 per cento in riferimento al rendiconto 2022 ed il 10 per cento per quello di cui al 2023 deriva direttamente da previsioni normative senza alcuna possibilità di valutazione, si può sostenere infatti che, attesa l’assenza di informazioni di dettaglio per singolo unità di bilancio, dovrebbe essere la relazione tecnica presentata dal Governo in riferimento alla Sezione II del disegno di legge di bilancio (componente a legislazione vigente) a dover essere sostanzialmente arricchita e riformulata assumendo non solo il criterio - estremamente sintetico - della “categoria economica” nell’ambito della tripartizione per natura della spesa, ma anche quello della illustrazione delle determinanti per cui la componente di stanziamento riferita al singolo titolo sottostante è stata valutata nella quantità che compare nella previsione di bilancio.

Ha concluso in merito la Corte facendo rilevare che, al momento, la norma di cui al comma 12-*bis* dell’articolo 21, lettera b), della legge di contabilità, che prevede che detta Relazione sia formulata in base a criteri essenziali da utilizzare per la formulazione, sulla base della legislazione vigente, delle previsioni di entrata e di spesa contenute nella Sezione II, viene interpretata infatti come riferita solo - nell’ambito della menzionata tripartizione della spesa di cui all’art. 21, comma 5, della legge di contabilità - all’aggregato di larga massima costituito dalle “categorie

economiche”, ciascuna delle quali, in numero ristretto, reca previsioni fortemente aggregate, che impediscono pertanto un’informazione di dettaglio. Eventualmente con una modifica legislativa ovvero in via meramente interpretativa, occorrerebbe, dunque, una prospettazione delle informazioni che renda ricostruibili le motivazioni che hanno portato alla quantificazione della quota di stanziamento afferente ad ogni singolo titolo giuridico sottostante alla previsione di spesa.

L’assenza, in sede previsionale, dell’informazione-chiave, relativamente alla suddivisione delle fonti normative per capitolo, di cui alla relativa, singola valenza finanziaria, rende oltretutto difficile ricostruire non solo l’effetto di dettaglio dell’entrata in vigore del nuovo sistema della competenza potenziata, come prima messo in luce, ma, più in generale, la misura in cui la previsione analitica delle poste contabili sia da raccordare alle leggi vigenti e come, pertanto, il complesso normativo “a monte” sia stato tradotto in uno stanziamento, con le valutazioni che ciò implica di esercizio in esercizio, anche nel rapporto tra previsione di competenza e previsione di cassa, tenuto conto dell’elemento-chiave costituito dall’eventuale divaricazione tra titolo giuridico e relativa scadenza avuto riguardo alla sua esigibilità.

In definitiva, come ha più volte messo in luce la Corte, circa l’argomento del raccordo titolo-previsione di bilancio, pur risultando - l’ammontare delle informazioni fornite - comunque rilevante, l’esigenza di base che va tenuta sempre presente è quella riferita alla completezza dei riferimenti alle leggi in essere. Anche per quanto concerne la sessione 2024, le indicazioni fornite continuano ad apparire spesso troppo scarse, a fronte del notevole ammontare di leggi in vigore con rilevanza finanziaria, e comunque senza un chiaro raccordo tra dato contabile e relative componenti normative. Lo schema riproposto per la sessione 2024 non appare discostarsi, dunque, da quello seguito nelle sessioni precedenti in riferimento a quest’ultimo dato essenziale.

In merito al raccordo tra le unità di bilancio, continua a non disporsi peraltro di un collegamento diretto ed immediatamente percepibile tra capitoli ed azioni (le quali vengono più volte richiamate per singola azione nell’elenco dei vari capitoli), il che rappresenterebbe un elemento rilevante.

f. La questione della Relazione tecnica

Come già messo in luce nelle *Considerazioni metodologiche di sintesi* circa i profili problematici - sul piano metodologico - della Sezione II, va ricordato ancora una volta che uno dei punti su cui da tempo si era insistito nel dibattito è costituito dal grado di dettaglio e di esaustività della relazione tecnica concernente la legislazione vigente. In materia era atteso uno sforzo illustrativo particolare, al fine di rendere

verificabile la sostenibilità del quadro tendenziale presentato (anche per quanto concerne, per esempio, la quota della futura legislazione onerosa eventualmente in esso incorporata, nonché la stessa affidabilità delle clausole di salvaguardia in essere nella legislazione ordinaria) e al contempo renderne ricostruibili almeno le linee generali.

Si tratta di un ambito in ordine al quale la Corte ha da anni richiesto un robusto ampliamento documentativo (da ultimo nelle audizioni parlamentari in materia), sì da rendere disponibili maggiori dettagli sui criteri di costruzione dei “tendenziali”, tenendo conto dell’esigenza di garantire l’attendibilità non solo del quadro di finanza pubblica, ma anche - in molti casi - delle stesse coperture del processo legislativo ordinario, quando ad esempio riferite agli ordinari stanziamenti. Come più volte osservato, infatti, una Relazione tecnica particolareggiata sulla componente a legislazione vigente del bilancio potrebbe consentire di meglio comprendere: 1) i criteri seguiti nella costruzione della previsione (con la connessa possibilità di verificarne l’affidabilità); 2) quanta parte della futura legislazione onerosa vi sia eventualmente incorporata; 3) di conseguenza, la sussistenza o meno di effettivi spazi di copertura nei casi in cui si utilizzino a tale scopo i “tendenziali”; 4) la sostenibilità tanto delle clausole di salvaguardia che insistano su programmi di spesa quanto delle stesse clausole di invarianza.

Va comunque tenuto presente che la legge di contabilità prevede l’esposizione nella Relazione tecnica solo dei criteri “essenziali” utilizzati per la formulazione (art. 21, comma 12-*bis*) delle previsioni di entrata e di spesa contenute nella Sezione II, criteri interpretati nel senso di prospettare il profilo dell’analisi economica, oltre che molto sinteticamente (e senza dati quantitativi riferiti ai totali, peraltro, ma solo ai singoli stati di previsione) la suddivisione per tipologia di leggi all’interno della tripartizione tra oneri inderogabili, fattori legislativi ed adeguamento al fabbisogno, di cui all’art. 21, comma 5, della legge di contabilità.

A fronte di questa analisi di carattere generale si registra però, come prima riportato, un sostanziale arricchimento delle Note integrative, sicché è possibile ricostruire per programma il dettaglio degli obiettivi e delle azioni correlate, con i relativi stanziamenti riferiti a quest’ultimo livello, pur nella descritta carenza del raccordo con i riferimenti normativi, con i capitoli e con i relativi stanziamenti di dettaglio per singola fonte. Merita di essere rilevata l’ampia quantità di dati forniti in merito alle tipologie di indicatori individuati dai ministeri, con l’indicazione sia dell’andamento nel tempo delle tipologie di indicatori sia della composizione percentuale del numero totale di indicatori. In tale contesto, si evidenzia come l’utilizzo degli indicatori di impatto (*outcome*) sia ancora limitato.

Essendo stata riproposta la struttura degli anni precedenti, ancora una volta sarà, dunque, necessario ribadire l'auspicio che negli anni a venire si possano ulteriormente affinare le tecniche di esposizione di un tale quadro analitico, mettendo in luce, a livello di unità elementare, il riferimento al dato normativo presupposto e la relativa valenza finanziaria di dettaglio: ciò anche ai fini del controllo. In sintesi, lo sforzo da compiere da parte del Governo - giova ripetere quanto già la Corte ha sostenuto in varie occasioni - dovrà consistere nel riferire esaustivamente all'unità di dettaglio l'insieme delle fonti normative sottostanti ed i connessi stanziamenti. Ciò tanto più alla luce del nuovo, richiamato contesto istituzionale di derivazione unionale approvato nel 2024 e teso a porre l'accento sull'andamento della spesa come esclusiva variabile di controllo, il che non può non richiedere, tra l'altro, una maggiore trasparenza circa i criteri di costruzione dei "tendenziali" ai fini della stessa approvazione della stessa legge di bilancio.

3. Leggi di minore rilevanza finanziaria

Non si rilevano problemi per gli aspetti di competenza per le leggi 6 settembre 2024, n. **130**, recante disposizioni per la celebrazione del centenario della città di Latina 1932-2032, per la legge 24 settembre 2024, n. **142**, recante disposizioni in favore dell'Associazione Arena Sferisterio - Teatro di tradizione, per l'organizzazione del Macerata Opera Festival, la legge 30 settembre 2024, n. **148**, recante ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica del Kosovo sulla cooperazione di polizia, fatto a Roma il 12 novembre 2020, la legge 30 settembre 2024, e n. **149**, di ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica d'Armenia inteso a facilitare l'applicazione della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959, fatto a Roma il 22 novembre 2019.

In merito alla legge 1° ottobre 2024, n. **150**, recante la revisione della disciplina in materia di valutazione delle studentesse e degli studenti, di tutela dell'autorevolezza del personale scolastico nonché di indirizzi scolastici differenziati, per i profili finanziari non si ravvisano risvolti problematici.

In merito ai profili di copertura finanziaria, si ricorda che il testo reca una clausola di invarianza riferita all'articolo 2, ai sensi della quale dalla sua attuazione non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica né esuberi di personale docente in una o più classi di concorso. A tale clausola si affiancano, peraltro, quelle previste, rispettivamente, dai commi 2 e 9 del medesimo articolo, le quali stabiliscono, da un lato, che l'istituzione di classi di scuola secondaria di primo grado a metodo Montessori abbia luogo nei limiti delle risorse finanziarie e strumentali, nonché di organico assegnate a livello regionale, e, dall'altro, che le finalità di cui al presente articolo siano attuate nei limiti delle risorse finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e le quote aggiuntive di organico dei docenti siano reperite nell'ambito dei contingenti regionali di organico annualmente assegnati agli uffici scolastici territorialmente competenti, nell'ambito dell'organico dell'autonomia (permane, per tali clausole, il consueto problema della mancata illustrazione della relativa sostenibilità).

Si segnala, infine, che l'articolo 3 dispone l'obbligo di risarcimento pecuniario a favore dell'istituzione scolastica a titolo di riparazione nel caso di sentenza di condanna per reati contro il personale scolastico. Al riguardo, parimenti non si hanno osservazioni da formulare, tenuto conto che la relazione tecnica non quantifica effetti di maggior gettito derivanti dalle sanzioni introdotte.

Non si rilevano problemi poi per le leggi 30 settembre 2024, n. **151**, recante ratifica ed esecuzione del Trattato di assistenza giudiziaria in materia penale tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica del Senegal, fatto

a Dakar il 4 gennaio 2018, mentre, quanto alla legge 7 ottobre 2024, n. **152**, recante disposizioni in materia di manifestazioni di rievocazione storica e delega al Governo per l'adozione di norme per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, si tratta di un testo che, oltre a disposizioni di diretta attuazione, comprende anche una delega (art. 11): per i profili finanziari relativi a tale seconda legge si è in presenza di oneri fissati come tetto di spese e di clausole di neutralità, le quali non risultano dimostrate nella loro sostenibilità dalla relazione tecnica. Il riferimento è in particolare all'art. 3, relativo alle attività per la valorizzazione delle rievocazioni storiche, che, oltre a stanziare un limite di spesa, dispone che "le amministrazioni competenti provvedono all'attuazione del presente articolo nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica": trattandosi di numerose attività, sarebbe stato necessario illustrare le motivazioni per cui si ritiene sostenibile l'effettuazione della spesa senza costi sul piano dei risvolti di carattere amministrativo conseguenti all'esercizio delle facoltà previste dall'articolo stesso.

Il Governo, nel corso dell'*iter* parlamentare, nel confermare che le amministrazioni interessate faranno fronte alle attività per la valorizzazione delle rievocazioni storiche di competenza dello Stato, indicate dall'articolo 3, comma 1, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili, in quanto la norma prevede una ricognizione di attività di diverso carattere che già vengono svolte a legislazione vigente, ha precisato che, alle attività di cui alle lettere d) ed e) del medesimo comma 1 dell'articolo 3, concernenti, rispettivamente, il sostegno finanziario alle associazioni e alle manifestazioni di rievocazione storica e lo sviluppo del turismo culturale, si provvederà nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente nell'ambito del Fondo nazionale per la rievocazione storica, di cui all'articolo 1, comma 627, della legge n. 232 del 2016. Al riguardo, si rileva che ciò non si evince dalla formulazione letterale della norma, che formalmente non sembra presentarsi come una disposizione di carattere meramente ricognitivo.

Quanto poi alla legge 30 settembre 2024, n. **157**, di ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Ghana in materia di cooperazione nel settore della difesa, fatto ad Accra il 28 novembre 2019, non si ravvedono particolari problematiche, per i profili qui esaminati, mentre per la legge 28 ottobre 2024, n. **162**, recante disposizioni per la promozione e lo sviluppo delle *start-up* e delle piccole e medie imprese innovative mediante agevolazioni fiscali e incentivi agli investimenti, nonostante si tratti di importi non di particolare portata dal punto di vista degli oneri, occorre far presente che, comunque, in taluni casi essi sono solo oggetto di valutazione e presentano oltretutto un carattere di natura permanente, il che non esclude con il tempo un

andamento non in linea con le previsioni: si ricorda che per tali fattispecie sono previsti il monitoraggio e alcune modalità di clausole di salvaguardia, ivi compreso l'intervento correttivo in legge di bilancio. Va anche rilevato che non risultano chiarite dalla relazione tecnica le motivazioni in dettaglio delle quantificazioni ivi riportate riguardo agli effetti finanziari di cui all'art. 3, in materia di disposizioni per favorire gli investimenti in PMI.

In merito poi alla legge 6 novembre 2024, n. **163** (di ratifica ed esecuzione dei seguenti atti internazionali: a) Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo in merito all'approntamento congiunto e/o al cofinanziamento di progetti nei Paesi destinatari della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, fatto a Monaco il 17 febbraio 2024; b) Accordo di garanzia (Progetto di ripristino emergenziale di centrali idroelettriche) tra il Governo dell'Ucraina, la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo e il Governo della Repubblica italiana, con Allegati, fatto a Monaco il 17 febbraio 2024; c) Accordo di supporto al progetto e cessione tra la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo e il Governo della Repubblica italiana, con riferimento al progetto di ripristino emergenziale delle centrali idroelettriche, con Allegati, fatto a Monaco il 17 febbraio 2024; d) Dichiarazione di adesione tra la Società per azioni «Ukrhydroenergo», il Governo della Repubblica italiana e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo concernente il progetto di ripristino emergenziale delle centrali idroelettriche, fatto a Monaco il 17 febbraio 2024), il Governo ha assicurato che l'utilizzo delle risorse disponibili nel fondo rotativo di cui all'articolo 8 della legge 11 agosto 2014, n. 125, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del disegno di legge, determinerà effetti in termini di fabbisogno nell'anno 2024 già considerati nelle previsioni tendenziali di finanza pubblica, in quanto le somme occorrenti sono state accantonate a seguito della programmazione per la cooperazione allo sviluppo relativa al medesimo anno. Il Governo ha altresì chiarito che la previsione, contenuta nel contratto di finanziamento del 17 febbraio 2024, ai sensi della quale al debitore sarà applicato un tasso di interesse nullo, non determina effetti negativi rispetto alle previsioni tendenziali di finanza pubblica.

Si rileva al riguardo che la copertura insiste direttamente su un fondo rotativo, il che si pone al di fuori del quadro delle modalità di compensazione consentite dalla legge di contabilità, in base al quale occorrerebbe provvedere contestualmente a rivedere le leggi di finanziamento sottostanti. Né si prevede peraltro il meccanismo di riversamento delle risorse all'entrata del bilancio dello Stato e si ha conferma che, sostanzialmente, i presupposti per la costruzione dei "tendenziali" continuano a non essere noti.

Non si rilevano poi problemi per la legge 23 ottobre 2024, n. **165**, di istituzione del Museo del Ricordo in Roma, mentre, sempre per i profili di competenza, così come in merito alla legge 14 novembre 2024, n. **166**, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da atti dell'Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano, ad eccezione del duplice fatto che, da un lato, in due disposizioni (artt. 4 e 16-*septies*) oneri per assunzioni vengono quantificati con la tecnica del tetto di spesa (il che, nonostante l'esiguità delle somme, non rappresenta una scelta improntata a prudenza tenuto conto della natura obbligatoria dell'onere stesso, come più volte segnalato dalla Corte) e, dall'altro, sussiste una generale clausola d'invarianza non supportata da una relazione tecnica adeguata a comprovarne adeguatamente la sostenibilità.

Quanto poi alla legge 31 ottobre 2024, n. **168**, recante modifiche alla legge 21 luglio 2016, n. 145, relativo a disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, non si pongono questioni di carattere strettamente finanziario, per cui non si rilevano profili problematici. Merita di essere ricordato, comunque, che, sulle questioni di organizzazione della decisione, il Governo, nel corso dell'esame in seconda lettura presso la Camera dei deputati, ha fatto presente che le disposizioni volte a consentire anticipazioni per la temporanea prosecuzione delle missioni in corso, introdotte nell'articolo 4, comma 3-*bis*, della legge n. 145 del 2016 dall'articolo 1, comma 1, lettera c), numero 3), del provvedimento in esame, troveranno applicazione ai fini dell'effettuazione dei pagamenti antecedenti alle deliberazioni parlamentari di cui all'articolo 3, comma 1, del disegno di legge in esame, e che, inoltre, i decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, volti a ripartire il Fondo per il finanziamento delle missioni internazionali, di cui all'articolo 4, comma 6, della legge n. 145 del 2016, come sostituito dall'articolo 1, comma 1, lettera c), numero 6), del presente provvedimento, saranno adottati in conformità anche a quanto previsto dalla relazione di cui all'articolo 3 della medesima legge n. 145 del 2016.

Non si ravvisano problemi per la legge 4 novembre 2024, n. **169**, di modifica all'articolo 12 della legge 19 febbraio 2004, n. 40, in materia di perseguibilità del reato di surrogazione di maternità commesso all'estero da cittadino italiano, così come per la legge 5 novembre 2024, n. **170**, di istituzione della Giornata nazionale delle periferie urbane, i cui interventi sono previsti come facoltativi, in presenza peraltro di una clausola di neutralità nel testo.

Nulla quaestio anche per la legge 18 novembre 2024, n. **171**, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 2024, n. 137, recante misure

urgenti per contrastare i fenomeni di violenza nei confronti dei professionisti sanitari, socio-sanitari, ausiliari e di assistenza e cura nell'esercizio delle loro funzioni nonché di danneggiamento dei beni destinati all'assistenza sanitaria, anche se si ripropone il fatto che la sostenibilità della clausola d'invarianza non risulta supportata dalla documentazione governativa. Lo stesso si rileva per la legge 18 novembre 2024, n. 176, recante disposizioni in materia di assistenza sanitaria per le persone senza dimora.

Quanto poi alla legge 25 novembre 2024, n. 177, recante interventi in materia di sicurezza stradale e delega al Governo per la revisione del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, il testo è corredato di clausola di neutralità: non sembrano sussistere particolari profili problematici, per quanto di competenza, anche se va segnalato che, per l'art. 35 (delega al Governo per la revisione e il riordino della disciplina concernente la motorizzazione e la circolazione stradale), l'attuazione dei vari criteri e principi direttivi sembra effettivamente implicare dei costi e tutta la procedura si risolve dunque nel rinvio alla successiva fase delegata ai fini della soluzione dei problemi finanziari.

Non si ravvisano profili problematici poi per legge 18 novembre 2024, n. 182, di ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica popolare cinese per eliminare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le evasioni e le elusioni fiscali, con Protocollo, fatto a Roma il 23 marzo 2019, a proposito della quale il Governo, nel corso del prescritto *iter* parlamentare, ha fatto presente, per gli aspetti finanziari, che, ai fini della quantificazione degli effetti in termini di perdita di gettito derivanti dalla disciplina in materia di imponibilità dei dividendi, recata dall'articolo 10 della Convenzione oggetto di ratifica, è stata utilizzata la medesima metodologia seguita nella relazione tecnica riferita al disegno di legge della precedente legislatura, recante la ratifica del medesimo Accordo, applicando, in entrambi i casi, l'aliquota più bassa tra quelle previste dal medesimo articolo.

Al riguardo, si rileva che sarebbero state necessarie maggiori informazioni nella documentazione governativa su alcune disposizioni riferite all'Accordo in esame: per es., per quanto riguarda gli artt. 10 a 13 dell'Accordo (dividendi, interessi, canoni e utili di capitale), laddove sembrerebbero mancare i passaggi per la ricostruzione delle stime della perdita di gettito, e l'art. 14 (in base al quale i redditi realizzati nell'esercizio dell'attività di lavoro autonomo sono imponibili nello Stato contraente di residenza del libero professionista ad eccezione del caso in cui egli disponga abitualmente di una base fissa per l'esercizio delle proprie attività nell'altro Stato contraente, oppure nel caso in cui il suo soggiorno in detto altro Stato si protragga, nell'arco dell'anno fiscale considerato, per più di 183 giorni: in tali casi,

sono imponibili in detto altro Stato soltanto i redditi imputabili rispettivamente a detta base fissa o quelli derivanti dal citato soggiorno). In linea generale, comunque, si riscontra che gli oneri risultano solo valutati, il che, per certi versi, risulta anche comprensibile, tenuto conto della loro natura (minori entrate), ma implica comunque l'attivazione di clausole di salvaguardia in caso di oneri effettivi di maggiore entità.

Quanto poi alla legge 18 novembre 2024, n. **183**, di ratifica ed esecuzione dell'Accordo di sede tra la Repubblica italiana e il Tribunale unificato dei brevetti, fatto a Roma il 26 gennaio 2024, il Governo, nella medesima circostanza prima più volte esplicitata, ha fatto presente che, in relazione all'articolo 3, il distacco di sette unità di personale non dirigenziale dal Ministero della giustizia presso il Tribunale unificato dei brevetti interesserà quattro unità inquadrare nell'Area dei funzionari e tre unità inquadrare nell'area degli assistenti del comparto funzioni centrali. Il predetto distacco non è suscettibile di incidere sulla funzionalità delle strutture amministrative del medesimo dicastero, in considerazione dell'esiguità del contingente di personale interessato rispetto al totale del personale in servizio. Con riferimento alle spese di missione di cui all'articolo 4, comma 1, primo periodo, connesse all'attività formativa del personale distaccato, le stesse verranno sostenute esclusivamente negli anni dal 2024 al 2028, in conformità con il periodo di svolgimento della medesima attività formativa, che consiste in periodo di formazione iniziale e non in iniziative didattiche di carattere permanente. Inoltre, le disposizioni di cui all'articolo 14 dell'Accordo oggetto di ratifica, ai sensi del quale il personale del Tribunale unificato dei brevetti è iscritto nel sistema di assistenza medica e sicurezza sociale, nonché nel piano pensionistico istituiti dal Tribunale medesimo, non determina effetti finanziari negativi in termini di minor gettito contributivo. Infine, all'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 19 dell'Accordo oggetto di ratifica, ai sensi del quale le controversie relative all'applicazione del medesimo Accordo, non risolte con procedura negoziale, possono essere deferite alla decisione finale di un tribunale arbitrale, si potrà provvedere nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, atteso che il medesimo tribunale sarà costituito in base alle previsioni dell'articolo 16, paragrafo 2, del Protocollo sui privilegi e le immunità del Tribunale unificato dei brevetti, già ratificato con la legge n. 201 del 2017, e che gli eventuali oneri, aventi carattere eventuale e residuale, saranno posti a carico delle risorse destinate a liti, arbitraggi, risarcimenti e accessori nell'ambito dal capitolo 1262 dello stato di previsione del Ministero della giustizia, che reca una dotazione di 2,5 milioni di euro annui.

Non si rilevano al riguardo profili di criticità, anche alla luce delle riportate dichiarazioni del Governo.

Lo stesso si rileva per la legge 18 novembre 2024, n. **184**, di ratifica ed esecuzione della Convenzione sull'istituzione dell'organizzazione governativa internazionale GCAP, fatta a Tokyo il 14 dicembre 2023, al cui riguardo il Governo, nella circostanza prima menzionata, ha rilevato che la quantificazione delle spese di missione derivanti dalla partecipazione di rappresentanti nazionali appartenenti alle Forze armate, non in servizio presso l'Agenzia GCAP, alle attività del Comitato direttivo e di eventuali Comitati ad esso subordinati, ai sensi degli articoli da 6 a 8 della Convenzione oggetto di ratifica, è stata effettuata sulla base della disciplina vigente in materia di trattamenti di missione, tenendo conto delle spese sostenute per la partecipazione di rappresentanti nazionali ai consessi decisionali di analoghi programmi di cooperazione internazionale. Inoltre, il collocamento in posizione di fuori ruolo del personale italiano che sarà impiegato, come ha sottolineato il Governo, presso l'Agenzia GCAP sarà disposto in conformità al quadro normativo vigente e, in particolare, nel rispetto delle disposizioni di cui alla legge n. 1114 del 1962, richiamate dall'articolo 891, comma 2, del codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, che consentono il collocamento fuori ruolo del personale dipendente delle Amministrazioni pubbliche presso enti o organismi internazionali nell'ambito di un contingente massimo di cinquecento unità. Infine, la riduzione del Fondo di parte corrente di cui all'articolo 619 del codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, disposta con finalità di copertura dalla lettera *b*) del comma 1 dell'articolo 4 del provvedimento in esame, non è suscettibile di pregiudicare la realizzazione degli interventi già programmati, nell'anno 2025, a valere sulle risorse del Fondo stesso.

Si rileva comunque, al riguardo, che, pur non presentando, la legge, particolari problematiche per gli aspetti finanziari, ciò nondimeno va rammentato che l'entità delle spese è solo valutata, il che implica comunque l'attivazione di clausole di salvaguardia in caso di oneri effettivi di maggiore entità.

In merito poi alla legge 9 dicembre 2024, n. **187**, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, recante disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali, si osserva che il provvedimento presenta numerose clausole di neutralità, per nessuna delle quali la relazione tecnica, anche in versione aggiornata, reca elementi a pieno sostegno della relativa sostenibilità. Si segnala, ad esempio, l'art. 2 (disposizioni urgenti per l'ingresso di lavoratori stranieri nell'anno 2025), che, per il comma 2, prevede 10.000 istanze aggiuntive al di fuori delle quote previgenti. La relazione tecnica aggiornata fa presente, per tale comma, che, all'attuazione delle modifiche normative, si provvede

con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica: infatti, il citato regime sperimentale valido per il solo 2025 finalizzato al rilascio di visti di ingresso e permessi di soggiorno per lavoro subordinato, al di fuori delle quote di cui all'articolo 3, comma 4, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, non determina nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, in quanto prevede lo svolgimento di attività già di competenza dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro ai sensi dell'articolo 24-bis, comma 4, del citato decreto legislativo e, pertanto, alle stesse si provvede con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente. Laddove sembrerebbe che le risorse siano state quantificate *ex ante* con un qualche margine di elasticità, se è da ritenere esaustiva l'affermazione della relazione tecnica.

Non si rilevano problemi per la legge 28 novembre 2024, n. 188, recante disposizioni per il finanziamento di interventi volti al rafforzamento dei servizi consolari in favore dei cittadini italiani residenti o presenti all'estero. Quanto poi alla legge 13 dicembre 2024, n. 191, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 ottobre 2024, n. 153, essa appare riconducibile, secondo quanto rilevato dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, competente per la seconda lettura, anche sulla base del preambolo, a sei finalità, tutte relative alla più generale e trasversale necessità di salvaguardia dell'ambiente: 1) semplificare i procedimenti di valutazione ambientale; 2) garantire certezza del quadro normativo per il settore della prospezione e coltivazione di idrocarburi; 3) introdurre disposizioni per la sostenibilità del suolo e delle acque volte a prevenire l'avverarsi di eventi emergenziali; 4) adottare misure indifferibili per l'economia circolare; 5) provvedere in ordine alla semplificazione dei procedimenti di bonifica dei siti inquinati e al rafforzamento delle capacità amministrative; 6) assicurare il rafforzamento delle capacità amministrative delle Pubbliche amministrazioni operanti nei settori dell'ambiente e della sicurezza energetica.

Anche alla luce delle numerose delucidazioni offerte dal Governo nel corso dell'*iter* parlamentare, non si palesano rilevanti problemi di metodo, se non per il ricorso a risorse di cui ai "tendenziali" e la mancata dimostrazione in dettaglio della sostenibilità delle clausole di neutralità.

Circa poi la legge 16 dicembre 2024, n. 193, in materia di intervento annuale per il mercato e la concorrenza 2023, si tratta del consueto provvedimento il cui fine è rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo o amministrativo, all'apertura dei mercati, di promuovere lo sviluppo della concorrenza e di garantire la tutela dei consumatori. Al riguardo, si sottolinea la natura procedimentale del provvedimento, il cui art. 12, per esempio, disciplina la procedura relativa alla

fissazione ed all'aggiornamento delle tariffe autostradali. Trattandosi di complesse interazioni con il bilancio dello Stato, sarebbe stato opportuno, comunque, che la relazione tecnica avesse fornito a tal riguardo più elementi per permettere di inquadrare sul piano anche quantitativo l'entità dei flussi interessati. Sarebbero state utili, peraltro, prime indicazioni circa l'entità dei finanziamenti pubblici già concessi e che saranno recuperati nei prossimi anni, così come stime anche di massima sui due nuovi fondi istituiti, oltre che sul fatto che le norme non chiariscono quanta parte delle risorse debba essere destinata al Fondo nazionale per gli investimenti sulla rete autostradale e quanta parte al Fondo per il riequilibrio economico-finanziario delle concessioni.

In merito poi alla legge 20 dicembre 2024, n. 199, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 ottobre 2024, n. 160, recante disposizioni urgenti in materia di lavoro, università, ricerca e istruzione per una migliore attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, si osserva che il provvedimento – che consta di tre Capi, di cui il primo dedicato a disposizioni in materia di lavoro, il secondo a disposizioni in materia di sistema universitario ed il terzo a disposizioni in materia di istruzione – non presenta particolari profili problematici. Per gli aspetti finanziari merita di essere comunque ricordato che il Governo ha chiarito che la quantificazione dei maggiori oneri derivanti dal riconoscimento dell'integrazione al reddito a ulteriori settori di attività, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, è stata effettuata stimando una platea di circa ulteriori 3.300 lavoratori impiegati nei settori di cui ai nuovi codici ATECO considerati dalla norma, con una retribuzione media mensile ponderata di 1.925 euro, e ipotizzando la fruizione di otto settimane di cassa integrazione in deroga in corrispondenza di una riduzione dell'orario di lavoro pari al 75 per cento, fermo restando, in ogni caso, che il predetto riconoscimento opera nell'ambito di un limite di spesa predefinito e che sono previsti meccanismi di monitoraggio da parte dell'INPS, che, al fine di garantire l'efficacia del predetto limite, consentono di escludere l'accoglimento di ulteriori domande per l'accesso ai benefici. Infine, il Fondo sociale per occupazione e formazione reca le risorse necessarie a far fronte all'ulteriore utilizzo disposto, con finalità di copertura finanziaria, dall'articolo 2, comma 7, senza pregiudicare la realizzazione di interventi già programmati a legislazione vigente a valere sulle medesime risorse.

Da osservare, comunque, è che sussistono norme, come l'art. 8 (promozione della internazionalizzazione degli ITS *Academy* – Piano Mattei), i cui effetti sui saldi, trattandosi di spese in conto capitale, risultano allineati, il che avrebbe meritato una delucidazione in quanto, di norma, essi, per tale comparto di spese, scontano importi differenziati per i naturali ritardi degli effetti sulle varie contabilità.

4. I decreti legislativi

Per quanto concerne il decreto legislativo 6 settembre 2024, n. **125**, di attuazione della direttiva 2022/2464/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022, recante modifica del regolamento 537/2014/UE, della direttiva 2004/109/CE, della direttiva 2006/43/CE e della direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la rendicontazione societaria di sostenibilità, nel corso dell'iter parlamentare il Governo ha fatto sapere, in primo luogo, che i soggetti costituiti nella forma giuridica societaria rientranti nel conto economico consolidato delle Pubbliche amministrazioni ai quali si applicano le disposizioni dello schema in esame provvederanno agli adempimenti posti a loro carico a valere sulle risorse destinate nei rispettivi bilanci agli oneri gestionali connessi alle funzioni di rendicontazione societaria, tenendo altresì conto che talune società in controllo pubblico già assicurano una rendicontazione di sostenibilità, in aderenza agli standard in termini di trasparenza e di conformità alle migliori pratiche in uso nei mercati finanziari. Inoltre, sempre il Governo ha rilevato che allo svolgimento dei compiti, previsti dagli articoli 9, lettere *bb*) e *dd*), e 18, di vigilanza, controllo di qualità, irrogazione di sanzioni e gestione del Registro dei revisori legali, nonché alla conduzione di uno studio volto a verificare i benefici e gli oneri sottesi all'esercizio dell'opzione di consentire il rilascio delle attestazioni a un prestatore indipendente di servizi, il Ministero dell'economia e delle finanze potrà provvedere nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, conformemente alla clausola di invarianza finanziaria di cui all'articolo 19, trattandosi di funzioni comunque riconducibili ai compiti svolti dal medesimo Ministero con riferimento ai revisori legali e alle società di revisione legale, ai sensi delle vigenti disposizioni del decreto legislativo n. 39 del 2010. Infine, il Governo ha fatto sapere che le misure di semplificazione in materia di redazione dei bilanci per i soggetti che redigono il bilancio in forma abbreviata e per le microimprese, introdotte dall'articolo 16 in attuazione della direttiva delegata (UE) 2023/2775 della Commissione europea, non sono suscettibili di incidere sull'efficacia dei controlli svolti dall'amministrazione fiscale, in quanto eventuali dati non immediatamente ricavabili dai bilanci dei suddetti soggetti potranno essere comunque reperiti mediante attività di elaborazione delle informazioni contenute nelle banche dati a disposizione.

Al riguardo, si fa presente che – insieme alla questione se il coinvolgimento di soggetti prevalentemente privati sia suscettibile di riguardare anche soggetti rientranti nel conto consolidato delle PP.AA., ovvero ricompresi nell'elenco pubblicato annualmente dall'ISTAT – gli stessi articolati adempimenti posti a carico dei destinatari del decreto, *in primis* il conferimento di incarichi agli esperti di sostenibilità al fine di redigere le apposite relazioni e rilasciare le attestazioni di

conformità della rendicontazione di sostenibilità, appaiono suscettibili di determinare nuovi oneri a carico dei soggetti obbligati (che peraltro devono provvedere anche ai controlli di qualità, a fornire adeguate risorse agli esperti appena citati etc.). Inoltre, anche la clausola di invarianza per gli adempimenti di cui all'art. 9 non risulta dimostrata analiticamente nella sua sostenibilità ad opera della relazione tecnica.

Quanto poi al decreto legislativo 4 settembre 2024, n. **128**, di attuazione della direttiva (UE) 2021/2101 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2021, che modifica la direttiva 2013/34/ UE per quanto riguarda la comunicazione delle informazioni sull'imposta sul reddito da parte di talune imprese e succursali, nel corso dell'esame parlamentare il Governo ha rappresentato che il contributo autorizzato a decorrere dall'anno 2024 in favore di Unioncamere dall'articolo 1, comma 1, lettera c), capoverso Art. 5-*novies*, comma 3, pari a 400.000 euro annui, risulta congruo rispetto allo svolgimento dei nuovi compiti assegnati dal presente provvedimento al sistema camerale e sarà destinato al rafforzamento, alla manutenzione e all'adeguamento del sistema Infocamere, che gestisce la rete telematica che collega i nodi del sistema camerale, nonché all'implementazione, da parte delle Camere di commercio industria artigianato e agricoltura, delle attività di analisi e controllo svolte dai medesimi enti nelle materie oggetto del provvedimento. Inoltre, il Fondo per il recepimento della normativa europea, di cui il comma 1 dell'articolo 2 prevede la riduzione per finalità di copertura, presenta le necessarie disponibilità.

Al riguardo, si osserva che la generale clausola d'invarianza non risulta supportata da adeguata documentazione ai fini della relativa sostenibilità.

Le stesse considerazioni valgono per il successivo decreto legislativo 5 settembre 2024, n. **129**, di adeguamento della normativa nazionale al regolamento (UE) 2023/1114 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 2023, relativo ai mercati delle cripto-attività e che modifica i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 1095/2010 e le direttive 2013/36/UE e (UE) 2019/1937, nonché per l'ulteriore decreto legislativo 4 settembre 2024, n. **134**, di attuazione della direttiva (UE) 2022/2557 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022, relativa alla resilienza dei soggetti critici e che abroga la direttiva 2008/114/CE del Consiglio.

Quanto poi al decreto legislativo 4 settembre 2024, n. **135**, recante attuazione della direttiva (UE) 2022/431 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2022, che modifica la direttiva 2004/37/CE sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro, il Governo, nel corso dell'*iter* parlamentare, ha fatto presente che agli

adempimenti connessi alle attività di individuazione e di misurazione delle sostanze tossiche, ai fini della verifica del rispetto dei valori limite, i soggetti pubblici interessati potranno far fronte nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, conformemente alla clausola di invarianza finanziaria stabilita dall'articolo 22 del provvedimento, considerando che esso estende sostanzialmente l'applicabilità delle misure già previste dalla direttiva 2004/37/CE e dalle sue successive modificazioni, relative alla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro, alle sostanze tossiche per la riproduzione umana.

Sempre il Governo, nel segnalare, inoltre, che all'attuazione delle novelle di cui all'articolo 10, che introduce ulteriori previsioni a tutela dei lavoratori, nel caso in cui non sia possibile evitare l'uso di sostanze tossiche, incluse quelle nocive per la riproduzione, si potrà provvedere nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, tenuto conto che le medesime disposizioni costituiscono una specificazione del generale principio di cui all'articolo 15, comma 1, lettera f), che richiede la sostituzione di ciò che è pericoloso con ciò che non lo è, o è meno pericoloso, ha rilevato, altresì, che le novelle di cui all'articolo 13, che recano disposizioni volte ad assicurare periodicamente l'informazione e la formazione ai lavoratori esposti anche a sostanze tossiche per la riproduzione, costituiscono una specificazione di quanto già sancito dall'articolo 37, comma 6, del decreto legislativo n. 81 del 2008, ai sensi del quale la formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti deve essere periodicamente ripetuta in relazione all'evoluzione dei rischi. Esso ha evidenziato l'insorgenza di nuovi rischi, evidenziando, infine, che agli oneri connessi alla sorveglianza sanitaria per alcuni tipi di sostanze, si potrà provvedere nell'ambito delle risorse destinate a legislazione vigente alle attività di sorveglianza sanitaria di cui all'articolo 41 del decreto legislativo n. 81 del 2008, i cui oneri sono a carico dei datori di lavoro.

Al riguardo, si osserva che si ripropone il già evidenziato problema della attendibilità della clausola di neutralità complessiva (art. 22), in quanto, come ha segnalato il Servizio bilancio dello Stato della Camera dei deputati, una serie di attività, concernenti datori di lavoro pubblici, potrebbero determinare degli oneri la cui compatibilità con le risorse in essere non risulta attestata. Il riferimento, in particolare, è all'articolo 8, che estende le norme relative alla protezione anche al rischio di esposizione a sostanze tossiche per la riproduzione; all'articolo 10, che introduce ulteriori previsioni a tutela dei lavoratori, nel caso in cui non sia possibile evitare l'uso di sostanze tossiche, incluse quelle nocive per la riproduzione; all'articolo 11, in materia di valutazione del rischio, che include in detta valutazione anche le sostanze tossiche per la riproduzione; all'articolo 12, che estende gli obblighi del datore di lavoro in termini di misure tecniche, organizzative e

procedurali alle sostanze tossiche per la riproduzione; all'articolo 13, che istituisce l'obbligo di offrire periodicamente l'informazione e la formazione nelle strutture sanitarie pubbliche e private a tutti i lavoratori esposti anche a sostanze tossiche per la riproduzione; all'articolo 14, che estende la protezione in caso di esposizione non prevedibile anche alle sostanze tossiche per la riproduzione; all'articolo 15, che estende le misure da adottare durante le operazioni lavorative particolari per le quali è prevedibile un'esposizione rilevante anche alle sostanze tossiche per la riproduzione; all'articolo 16, che prevede l'obbligo per il medico competente di informare il datore di lavoro quando è stato superato il valore limite biologico; all'articolo 17, che prevede che l'INAIL conservi le cartelle sanitarie fino ad un periodo di almeno cinque anni dalla cessazione di ogni attività che espone a sostanze tossiche per la riproduzione, nonché, infine, all'articolo 18, che estende gli obblighi previsti per il caso di esposizione ad agenti chimici cancerogeni anche in caso di effetti nocivi sulla funzione sessuale e sulla fertilità delle lavoratrici e dei lavoratori adulti o sullo sviluppo della loro progenie dovuti a sostanze tossiche per la riproduzione.

In merito poi al decreto legislativo 13 settembre 2024, n. 136, recante disposizioni integrative e correttive al codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui al decreto legislativo del 12 gennaio 2019, n. 14, il Governo, nel corso dell'*iter* parlamentare, ha evidenziato, in primo luogo, con riferimento all'articolo 39, comma 6, lettera d), in materia di giudizio di omologazione, che la previsione relativa alla possibilità per il tribunale di omologare il concordato anche in caso di voto contrario da parte dell'Amministrazione finanziaria o degli enti gestori di forme di previdenza, assistenza e assicurazione obbligatorie, nel caso in cui tale voto sia determinante ai fini del raggiungimento delle maggioranze di cui all'articolo 244, comma 1, del decreto legislativo n. 14 del 2009, non è suscettibile di determinare effetti negativi per la finanza pubblica, in quanto tale facoltà è riconosciuta solo nell'ipotesi in cui la proposta di soddisfacimento dell'Amministrazione finanziaria o dei citati enti gestori risulti conveniente rispetto all'alternativa della prosecuzione della liquidazione giudiziale, anche alla luce delle risultanze di una relazione redatta da un professionista indipendente ai sensi dell'articolo 240, comma 4 del predetto decreto legislativo n. 14 del 2019: in particolare, è stato specificato che il concordato disciplinato dagli articoli 240 e seguenti del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza si sviluppa all'interno della vista del passivo, lo stato passivo e, dal punto di vista dell'attivo esistente ricavabile, l'inventario e il programma di liquidazione da parte del curatore. Osserva come rispetto a tali atti la presenza di una ulteriore relazione redatta da un professionista indipendente rappresenta un ulteriore elemento di garanzia per l'erario in merito alla maggiore convenienza

dell'omologazione rispetto alla prosecuzione della procedura di liquidazione giudiziale.

Al riguardo, poiché sembrerebbe che, nel complesso, non si sembrano esservi innovazioni ordinamentali di natura onerosa, non si rilevano particolari criticità, per i profili di interesse.

Circa il decreto legislativo 4 settembre 2024, n. **138**, recante il recepimento della direttiva (UE) 2022/2555, relativa a misure per un livello comune elevato di cibersicurezza nell'Unione, recante modifica del regolamento (UE) n. 910/2014 e della direttiva (UE) 2018/1972 e che abroga la direttiva (UE) 2016/1148, il cui schema di atto parlamentare è dotato, oltre che di relazione tecnica, dell'apposito allegato illustrativo riepilogativo degli effetti finanziari,

Al riguardo, pur considerando le dichiarazioni rese dal Governo, con particolare riferimento all'articolo 7, si osserva che le disposizioni sembrerebbero richiedere un aggiornamento e un potenziamento delle dotazioni *software* e *hardware* delle Amministrazioni pubbliche coinvolte negli adempimenti previsti, per cui sarebbe stata utile un'attestazione da parte della relazione tecnica circa la piena sostenibilità dell'adempimento a tali compiti avvalendosi delle sole risorse previste dalla legislazione vigente nei propri bilanci. Lo stesso si può rilevare, tra l'altro, per gli artt. 18-20 e 21, nonché per gli artt. 23 e 24 in particolare.

In merito poi al decreto legislativo 18 settembre 2024, n. **139**, recante disposizioni per la razionalizzazione dell'imposta di registro, dell'imposta sulle successioni e donazioni, dell'imposta di bollo e degli altri tributi indiretti diversi dall'IVA, merita preliminarmente di riportare quanto sostenuto dal Governo nel corso dell'*iter* parlamentare. Esso ha affermato preliminarmente che la platea interessata dall'estensione dell'applicazione dell'imposta sulle successioni e sulle donazioni ai trasferimenti derivanti da *trust* al momento della costituzione o della dotazione di quest'ultimo, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera e), è costituita, in particolare, da disponenti di *trust* a favore di soggetti con disabilità ai sensi della legge n. 112 del 2016, recante disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare, e, in ogni caso, da disponenti che intendono tenere indenne il beneficiario dall'onere dell'imposta.

Sempre il Governo ha poi rilevato, peraltro, che l'anticipazione del versamento della predetta imposta al momento della costituzione o della dotazione del *trust* è suscettibile di determinare effetti positivi di gettito solo nel primo anno di applicazione della norma, tenuto conto che, successivamente, il mancato versamento di tale imposta nell'anno di devoluzione al beneficiario, dovuto all'opzione per l'anticipo nell'anno della costituzione o della dotazione del *trust*, troverebbe una compensazione, in termini di maggiori entrate, nell'imposta anticipata in relazione

al normale flusso di costituzione o dotazione di *trust* nella stessa annualità, evidenziando, inoltre, la natura meramente ricognitiva della modifica apportata dall'articolo 1, comma 1, lettera *aaa*), dello schema di decreto in esame all'articolo 56-*bis* del decreto legislativo n. 346 del 1990, relativamente al richiamo dell'articolo 770, secondo comma, del codice civile, dal momento che, a legislazione vigente, sono escluse dall'imposta sulle donazioni, tra l'altro, le donazioni e le liberalità di cui all'articolo 742 del codice civile, il quale, al terzo comma, già menziona le liberalità d'uso previste dal medesimo secondo comma dell'articolo 770 del codice civile.

Il Governo ha poi rilevato che, ai fini della quantificazione delle minori entrate derivanti dalla modifica della nota all'articolo 10 della Tariffa, Parte I allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 131 del 1986, effettuata dall'articolo 2, comma 1, lettera *ff*), dello schema di decreto in esame, i contratti preliminari cui è applicata l'aliquota dello 0,5 per cento o la minore imposta applicabile per il contratto definitivo sono stati individuati selezionando, nell'archivio del registro, i dati riferiti all'anno 2022 relativi a contratti preliminari aventi ad oggetto il trasferimento di fabbricati, chiarendo che i contratti, così individuati, sono stati suddivisi per la misura dell'imposta applicata e, ai fini della stima, non sono stati considerati i contratti assoggettati a imposta fissa e quelli già assoggettati all'aliquota dello 0,5 per cento, prevista in via generale dalla nuova versione della nota all'articolo 10 della Tariffa, Parte I allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 131 del 1986, ma sono stati considerati unicamente i negozi giuridici assoggettati a un'imposta con aliquota superiore allo 0,5 per cento. Per quanto attiene alla disposizione di cui all'articolo 2, comma 2, in materia di esenzione dall'obbligo di registrazione dei contratti di arruolamento del personale imbarcato su navi che esercitano la pesca marittima, esso ha rammentato che la stessa ha natura procedurale e di semplificazione e non determina effetti finanziari, essendo volta a eliminare l'adempimento della registrazione di tali contratti, ove previsto, tenuto altresì conto che l'articolo 2-*undecies*, comma 2, del decreto-legge n. 564 del 1994, già stabilisce l'esenzione dal pagamento delle imposte di bollo e di registro per i suddetti contratti «ancorché per disposizione di legge siano soggetti a registrazione e redatti in forma pubblica».

Ai fini della quantificazione degli effetti finanziari derivanti dall'articolo 6, il Governo ha segnalato che la rilevazione dell'incasso medio riferito al rilascio delle certificazioni e delle attestazioni interessate dalle modifiche operate dal predetto articolo alla disciplina dei tributi speciali è stata effettuata presso una direzione regionale dell'Agenzia delle entrate di rilevante dimensione, ovvero la Direzione regionale del Piemonte, in relazione alla quale la suddetta rilevazione si è svolta valutando le circa 46.000 certificazioni rilasciate da tutti gli uffici della medesima Direzione regionale nel periodo temporale intercorso dal 2016 al 2023.

Nel chiarire, inoltre, che, tenuto conto che le certificazioni rilasciate dagli uffici dell'Agenzia delle entrate a seguito delle istanze di accesso presentate ai sensi dell'articolo 492-*bis* del codice di procedura civile hanno caratteristiche analoghe su tutto il territorio nazionale, l'incasso medio riscosso dalla Direzione regionale del Piemonte, calcolato sulle predette 46.000 certificazioni rilasciate, pari a 24,68 euro, è stato assunto quale base dell'importo fissato in misura pari a 25 euro da corrispondere per il rilascio delle relative certificazioni da tutti gli uffici dell'Agenzia, il Governo ha fatto, inoltre, presente che la quantificazione del minor gettito derivante dall'ampliamento della platea dei soggetti ammessi alla consultazione ipotecaria in esenzione dai tributi, previsto dal comma 2 dell'articolo 7, valutato in complessivi 3 milioni di euro annui, include i mancati introiti derivanti dalle consultazioni riconducibili agli ausiliari del giudice, valutati in 1.200.000 euro annui, mentre la quantificazione del minor gettito derivante dagli aggiornamenti delle intestazioni catastali, effettuati d'ufficio e in esenzione da tributi, ai sensi dell'articolo 8, valutato in complessivi 5.500.000 euro annui, è stata determinata prendendo a riferimento un afflusso annuo di circa 78.000 domande di voltura per riunione di usufrutto e considerando che, per ciascuna domanda di voltura, sono attualmente dovuti gli importi unitari di 55 euro per tributi speciali catastali e 16 euro per imposta di bollo.

Il Governo ha segnalato, infine, che la norma transitoria, di cui all'articolo 9, comma 4, relativa alla disciplina delle rendite vitalizie, modificata dall'articolo 1, comma 1, lettera *r*), per i rapporti che non sono ancora esauriti alla data di entrata in vigore del decreto in esame, non determina minori entrate rispetto a quelle già scontate nelle previsioni tendenziali di finanza pubblica.

Al riguardo, premesso che la copertura di alcune disposizioni onerose è in parte interna (a valere, cioè, sugli effetti di altre disposizioni di segno opposto) ed in parte attinge all'apposito fondo per l'attuazione della delega fiscale, che fa da camera di compensazione tra gli effetti delle varie norme, si osserva che, comunque, molte delle conseguenze finanziarie del provvedimento non vengono colte autonomamente, in via diretta ovvero indiretta, in quanto i relativi effetti risultano già inseriti nei "tendenziali". Ciò ripropone il tema della trasparenza a quest'ultimo riguardo, argomento, questo, in ordine al quale non sembrano registrarsi negli ultimi tempi miglioramenti apprezzabili: il risultato è che non è dato ricostruire né l'entità degli oneri né le motivazioni della relativa inclusione nei citati saldi a legislazione vigente.

In merito poi al decreto legislativo 26 settembre 2024, n. 141, recante disposizioni nazionali complementari al codice doganale dell'Unione e revisione del sistema sanzionatorio in materia di accise e altre imposte indirette sulla produzione

e sui consumi, conviene ricordare che il Governo, nel corso dell'esame parlamentare dello schema di decreto legislativo, ha fatto presente che dall'articolo 2, comma 1, lettera *b*), capoverso «Art. 1-*bis*», non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, in quanto i costi connessi agli aspetti logistici e organizzativi relativi all'espletamento delle prove d'esame per il conseguimento della patente di spedizioniere doganale sono già a carico dell'Agenzia delle dogane e dei Monopoli. Nell'assicurare, inoltre, che agli adempimenti riguardanti la destinazione dei beni sequestrati o confiscati e agli oneri relativi alla gestione dei beni e all'assicurazione obbligatoria dei veicoli, dei natanti e degli aeromobili, introdotti dall'articolo 3, l'Agenzia delle dogane e dei Monopoli potrà provvedere nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, anche in considerazione dei possibili maggiori proventi derivanti dalla destinazione finale dei mezzi in questione, ha segnalato, quindi, che la Guardia di finanza provvederà agli adempimenti previsti dal nuovo articolo 44-*bis* del decreto legislativo n. 504 del 1995, introdotto dall'articolo 3, comma 1, lettera *e*), dello schema di decreto in esame, nell'ambito delle dotazioni di bilancio già assegnate al Corpo a legislazione vigente, anche in considerazione del fatto che la disposizione introdotta presenta un contenuto normativo analogo a quello attualmente previsto dall'articolo 301-*bis* del Testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 43 del 1973, in materia di destinazione di beni sequestrati o confiscati a seguito di operazioni anticontrabbando, nonché da ulteriori disposizioni vigenti in materia di destinazione dei beni sequestrati, quali, a titolo esemplificativo, l'articolo 100 del Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, e l'articolo 12, comma 8, del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998.

Sempre il Governo ha osservato, altresì, che gli effetti finanziari derivanti dall'articolo 96 dell'Allegato 1 allo schema di decreto in esame decorrono dall'anno 2024, considerato che, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, le sanzioni amministrative di cui all'Allegato 1 si applicano alle violazioni commesse a partire dalla data di entrata in vigore dello schema di decreto in esame, mentre, per quanto riguarda la quantificazione dei medesimi effetti finanziari per l'anno 2024, ha rilevato che questi consisterebbero, da un lato, in minori entrate in misura pari a euro 54.790 e, dall'altro, in maggiori entrate pari a euro 186.690, in considerazione del presumibile periodo di vigenza del provvedimento in esame: ciò stante, ha ravvisa pertanto l'opportunità di modificare le disposizioni finanziarie di cui all'articolo 9, al fine di allinearne i contenuti alla predetta quantificazione, corrispondentemente

modificando anche il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al provvedimento.

Con riferimento, invece, alle disposizioni nazionali complementari al Codice doganale dell'Unione, di cui al menzionato Allegato 1, l'Esecutivo ha precisato che dal potenziamento dello sportello unico doganale e dei controlli, previsto dall'articolo 39, non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, in quanto eventuali interventi potranno essere finanziati nell'ambito delle risorse destinate dall'Agenzia delle dogane e dei Monopoli al funzionamento del predetto sportello unico, all'interno del Piano tecnico di automazione, chiarendo, inoltre, che l'attuale sistema di trasmissione del manifesto di carico non necessita di alcun adeguamento informatico, in quanto il nuovo sistema già in uso presso l'Agenzia delle dogane e dei Monopoli ha reingegnerizzato la gestione dei manifesti merci in arrivo e dei manifesti merci in partenza e, pertanto, la medesima Agenzia potrà provvedere all'attuazione delle disposizioni di cui agli articoli da 61 a 63 dell'Allegato 1 senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Infine, il Governo ha fatto presente che non è stata ravvisata la necessità di inserire un ulteriore comma all'articolo 69 dell'Allegato 1, di rinvio ad un provvedimento dell'Agenzia delle dogane e dei Monopoli per la fissazione della misura degli oneri dovuti dai gestori dei magazzini e depositi doganali, alla luce di quanto previsto dall'articolo 52 del Regolamento (UE) n. 952 del 2013, che istituisce il Codice doganale dell'Unione, nonché dell'autonomia attribuita alla medesima Agenzia dal decreto legislativo n. 300 del 1999.

Anche alla luce di tali delucidazioni e considerato che risultano accolte nel testo le condizioni espresse nei pareri resi durante l'*iter* parlamentare per gli aspetti finanziari, non si ravvisano particolari profili problematici, per i profili qui di competenza.

Quanto poi al decreto legislativo 7 ottobre 2024, n. **144**, recante norme di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2022/868 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2022, relativo alla *governance* europea dei dati e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724, il Governo ha fatto presente, durante l'*iter* parlamentare, anzitutto che l'Agenzia per l'Italia digitale potrà provvedere ai compiti ad essa attribuiti dagli articoli 1, 2 e 3 dello schema di decreto (Atto del governo n. 177), relativi all'esercizio delle funzioni di organismo competente, sportello unico, autorità competente per i servizi di intermediazione dei dati, nonché di autorità competente per la registrazione di organizzazioni per l'altruismo dei dati, ai sensi degli articoli 7, 8, 13 e 23 del Regolamento (UE) 2022/868, nell'ambito delle risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente, in quanto la medesima Agenzia già

svolge tali attività con riferimento alla gestione dei dati di tipo aperto. Nel far presente, in particolare, che l'Agenzia per l'Italia digitale potrà avvalersi delle risorse destinate, nell'ambito del proprio bilancio, al progetto *Open data* e *Open government*, che ammontano, nel triennio 2024-2026, a complessivi 2.262.463,73 euro, dei quali risultano attualmente impegnati unicamente 232.168 euro, sempre il Governo ha rilevato, infine, che le nuove attività che l'Agenzia per l'Italia digitale dovrà svolgere, ai sensi dell'articolo 3, quale organismo competente per assistere gli enti pubblici che concedono o rifiutano l'accesso al riutilizzo delle categorie di dati di cui all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2022/868 e per concedere l'accesso per il riutilizzo delle categorie di dati ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, dello stesso regolamento, nonché quale sportello unico, ai sensi del successivo articolo 8 del regolamento, saranno integrate con quelle già svolte dalla medesima Agenzia, non rendendosi necessari la predisposizione di una specifica organizzazione, né lo stanziamento di ulteriori risorse.

Non si ravvisano, anche in questo caso, profili particolari di criticità, anche alla luce delle riportate dichiarazioni del Governo.

Circa il decreto legislativo 4 settembre 2024, n. **146**, di attuazione della direttiva di esecuzione (UE) 2022/2438, che modifica la direttiva 93/49/CEE e la direttiva di esecuzione 2014/98/UE, per quanto riguarda gli organismi nocivi regolamentati non da quarantena rilevanti per l'Unione sui materiali di moltiplicazione delle piante ornamentali, sui materiali di moltiplicazione delle piante da frutto e sulle piante da frutto destinate alla produzione di frutti, parimenti non si ravvisano elementi di criticità, in presenza peraltro di clausola di neutralità.

Quanto poi al decreto legislativo 10 settembre 2024, n. **147**, recante attuazione della direttiva (UE) 2023/958 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, recante modifica della direttiva 2003/87/CE per quanto riguarda il contributo del trasporto aereo all'obiettivo di riduzione delle emissioni in tutti i settori dell'economia dell'Unione e recante adeguata attuazione di una misura mondiale basata sul mercato, nonché della direttiva (UE) 2023/959 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, recante modifica della direttiva 2003/87/CE, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione, e della decisione (UE) 2015/1814, relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra, anche alla luce delle specificazioni adottate dal Governo in Parlamento, non si rilevano profili problematici, per gli aspetti di competenza.

Neanche in merito al successivo decreto legislativo 7 ottobre 2024, n. **156**, di adeguamento della normativa sanzionatoria prevista dal Testo unico delle leggi in

materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, al regolamento (UE) n. 1259/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 111/2005 del Consiglio recante norme per il controllo del commercio dei precursori di droghe tra la comunità e i paesi terzi, si rilevano particolari profili problematici.

Lo stesso si può rilevare per il decreto legislativo 31 ottobre 2024, n. **164**, recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149, recante attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata: si ricorda che al riguardo il Governo ha fatto presente, nel corso dell'esame parlamentare, che la novella introdotta, per finalità di mero coordinamento normativo, all'articolo 13, comma 1-*quiquies*, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, in materia di pagamento del contributo unificato, dall'articolo 6, comma 6, lettera c), numero 3), del provvedimento in esame non è suscettibile di determinare minori entrate erariali in relazione al mancato versamento dei contributi per i procedimenti di cui all'articolo 492-*bis*, primo comma, del codice di procedura civile. La novella introdotta è volta, infatti, ad allineare le disposizioni sul pagamento del contributo unificato alle modifiche apportate, dal decreto legislativo n. 149 del 2022, all'articolo 492-*bis* del codice di procedura civile, ai sensi del quale, a partire dal 30 giugno 2023, l'istanza del creditore interessato, finalizzata alla ricerca con modalità telematiche dei beni da pignorare, è presentata direttamente all'ufficiale giudiziario e, pertanto, non determina l'introduzione di un procedimento innanzi all'autorità giudiziaria rispetto al quale potrebbe applicarsi il pagamento del contributo unificato, mentre resta fermo il pagamento del contributo unificato nelle fattispecie di cui al secondo comma del medesimo articolo 492-*bis* del codice di procedura civile, che prevedono, nelle ipotesi di urgenza, un intervento del presidente del tribunale.

Quanto al decreto legislativo 5 novembre 2024, n. **173**, recante il Testo unico delle sanzioni tributarie amministrative e penali, non si rilevano parimenti profili problematici, in quanto si dovrebbe trattare di un approccio compilativo seguito nella redazione del Testo unico in esame, laddove le uniche modifiche o integrazioni normative sono volte ad attualizzare il testo o ad assicurare il coordinamento normativo con altre disposizioni dell'ordinamento, considerato altresì che il provvedimento non apporta innovazioni alla legislazione vigente. Lo stesso si può rilevare per il decreto legislativo 5 novembre 2024, n. **174**, recante il Testo unico dei

tributi erariali minori, nonché in merito al decreto legislativo 14 novembre 2024, n. **175**, recante il Testo unico della giustizia tributaria.

Quanto poi al decreto legislativo 31 ottobre 2024, n. **179**, recante attuazione della direttiva (UE) 2023/946 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, che modifica la direttiva 2003/25/CE per quanto riguarda l'inclusione di requisiti di stabilità migliorati e l'allineamento di tale direttiva ai requisiti di stabilità definiti dall'Organizzazione marittima internazionale, non si pongono problemi, per i profili di competenza, considerato che comunque nel testo è presente una clausola di neutralità, così come per il decreto legislativo 13 novembre 2024, n. **180**, di attuazione della direttiva (UE) 2020/285 del Consiglio del 18 febbraio 2020 che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda il regime speciale per le piccole imprese e della direttiva UE 2022/542 del Consiglio del 5 aprile 2022 recante modifica delle direttive 2006/112/CE e (UE) 2020/285 per quanto riguarda le aliquote dell'imposta sul valore aggiunto, a proposito del quale si ricorda che il Governo ha confermato, nel corso dell'*iter* parlamentare relativo all'atto del Governo n. 188, che l'Agenzia delle entrate potrà provvedere agli adempimenti relativi alla gestione dei dati contenuti nelle comunicazioni che i soggetti interessati effettueranno alla medesima Agenzia, al fine di avvalersi del nuovo regime transfrontaliero di franchigia IVA, con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, avvalendosi dei sistemi informativi attualmente in funzione, già strutturati in modo tale da poter accogliere e gestire i dati relativi al nuovo regime di franchigia. Esso ha fornito altresì rassicurazioni sul fatto che il Fondo per il recepimento della normativa europea, di cui all'articolo 41-*bis* della legge n. 234 del 2012, oggetto di riduzione ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del provvedimento in esame, reca le risorse necessarie alla copertura finanziaria degli oneri derivanti dall'attuazione del medesimo provvedimento: a parte una norma i cui oneri vengono quantificati e coperti, il provvedimento comunque è dotato da una clausola di neutralità.

Parimenti non si pongono problemi per il decreto legislativo 12 novembre 2024, n. **181**, di attuazione della direttiva (UE) 2023/977 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, relativa allo scambio di informazioni tra le autorità di contrasto degli Stati membri e che abroga la decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio, anche tenendo conto dei chiarimenti resi dal Governo in Parlamento.

In merito poi al decreto legislativo 25 novembre 2024, n. **190**, recante disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118, si ricorda che, in riferimento all'atto di Governo n. 187, si ricorda che il Governo ha evidenziato in primo luogo, in relazione alle disposizioni dell'articolo 5 dello

schema di decreto in esame, in materia di digitalizzazione delle procedure amministrative, che l'istituzione, con decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, di una piattaforma unica digitale per la presentazione dei modelli unici semplificati, denominata SUER, è prevista dall'articolo 19 del decreto legislativo n. 199 del 2021. Esso ha fatto poi presente che sullo schema del relativo decreto ministeriale è stata sancita la prescritta intesa da parte della Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997 n. 281, nella riunione del 17 ottobre 2024, segnalando, altresì, che tanto il decreto legislativo n. 199 del 2021 quanto il citato schema di decreto ministeriale non prevedono nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica derivanti dalla realizzazione della piattaforma SUER, e rilevando, quindi, che la realizzazione della piattaforma costituisce un traguardo della riforma 1 «Semplificazione delle procedure autorizzative per le energie rinnovabili a livello centrale e locale» della missione 7, introdotta nel Piano nazionale di ripresa e resilienza nell'ambito dell'iniziativa europea *REPowerEU*: il Governo ha ricordato, a tal proposito, che il termine per il raggiungimento del predetto traguardo è fissato al quarto trimestre del 2025, in linea con quanto previsto dall'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva (UE) 2018/2001, come modificata dalla direttiva (UE) 2023/2413, ai sensi del quale gli Stati membri provvedono, entro e non oltre il 21 novembre 2025, affinché tutte le procedure di rilascio delle autorizzazioni siano svolte in formato elettronico.

In proposito, in riferimento in particolare all'art. 5 (digitalizzazione delle procedure amministrative e modelli unici), si osserva che sarebbero stati da chiarire i tempi di realizzazione della citata piattaforma SUER e da assicurare che tutte le Amministrazioni pubbliche citate dispongano già delle idonee infrastrutture informatiche per ricevere la documentazione. Si ricorda a tale proposito che l'articolo 16 della direttiva 2018/2001 come modificata dalla direttiva 2023/2413 prevede che ai richiedenti le autorizzazioni è consentito presentare i documenti pertinenti in formato digitale e che entro e non oltre il 21 novembre 2025 gli Stati membri provvedono affinché tutte le procedure di rilascio delle autorizzazioni siano svolte in formato elettronico. Ciò nonostante che il provvedimento preveda una generale clausola di invarianza, al cui riguardo non risultano forniti però elementi diretti a confermare la sostenibilità finanziaria delle procedure amministrative previste per le Amministrazioni pubbliche interessate.

Quanto poi al decreto legislativo 13 dicembre 2024, n. **192**, recante revisione del regime impositivo dei redditi (IRPEF-IRES), attesa anche la rilevanza del testo appare utile preliminarmente ricordare quanto riferito dal Governo nel corso dell'esame parlamentare. Preliminarmente, ai fini della quantificazione degli effetti in termini di minor gettito derivanti dalla revisione della disciplina del Testo unico delle imposte sui redditi relativa alla determinazione dei redditi dominicali e

agricoli, recata dall'articolo 1 del provvedimento in esame, sono stati, in primo luogo, identificati la platea di riferimento e il relativo reddito d'impresa e si è successivamente ipotizzato che il 50 per cento di detto reddito possa trasformarsi da reddito di impresa a reddito agrario determinato forfettariamente, senza utilizzare aliquote medie, bensì applicando la riduzione alle imposte effettivamente versate, rilevabili dalle dichiarazioni per l'anno di imposta 2021 dei soggetti interessati. Inoltre, alle previsioni di cui al medesimo articolo 1 relative alla trasformazione dei redditi di impresa in redditi agrari non sono stati ascritti effetti positivi in termini di gettito dalla relazione tecnica allegata, sia per motivi prudenziali, sia in ragione della mancanza di informazioni puntuali relative ai terreni ai quali si applica la revisione, ai fini dell'applicazione di specifici coefficienti di redditività catastale.

Per quanto attiene poi alle disposizioni in materia di deducibilità di spese recate dagli articoli 54-*quinquies* e 54-*sexies* del Testo unico delle imposte sui redditi del provvedimento in esame, le stesse - secondo il Governo - non sono suscettibili di determinare minori entrate negli anni successivi al primo: in particolare, con riferimento alle disposizioni di cui al predetto articolo 54-*quinquies*, pur non potendosi quantificare i relativi effetti finanziari in modo esplicito in mancanza di specifiche e dettagliate informazioni rilevabili dalle dichiarazioni dei redditi, i potenziali effetti negativi relativi alla parte delle spese di manutenzione ordinaria dedotta nelle annualità successive alla prima potranno essere compensati dagli effetti positivi conseguenti alle novelle afferenti alle spese straordinarie. Per altro verso, le disposizioni di cui all'articolo 54-*sexies*, come specificato dalla relazione tecnica, mutuano le disposizioni di cui al vigente articolo 103 del citato Testo unico delle imposte sui redditi in materia di reddito di impresa, introducendo dei limiti al regime di deducibilità delle spese relative a beni ed elementi immateriali.

Inoltre, sempre secondo il Governo, pur non risultando possibile, sulla base dei dati dichiarativi disponibili, effettuare una stima puntuale degli effetti finanziari delle disposizioni, in materia di regime fiscale delle plusvalenze delle aree edificabili ricevute in donazione o per successione, non essendo possibile risalire ai valori di acquisto dei terreni e alla tassazione delle relative plusvalenze che ne derivano, in base alle valutazioni svolte, le medesime disposizioni, in linea con quanto indicato dalla relazione tecnica, sono suscettibili di determinare effetti positivi in termini di gettito, in ragione del carattere antielusivo dell'intervento normativo. Per quanto attiene alla quantificazione degli effetti finanziari derivanti dalla disciplina dei regimi di riallineamento ai fini fiscali, nonché degli effetti finanziari complessivi discendenti dalla nuova disciplina dell'istituto opzionale del riallineamento a fini fiscali dei maggiori valori emersi in seguito all'operazione di conferimento di azienda, entrambi riportati nella relazione tecnica, questa è riferita anche a quelli previsti a regime nelle annualità successive a quella in corso alla data di entrata in

vigore del provvedimento in esame. Inoltre, la quantificazione contenuta nella relazione tecnica, che stima una crescita dal 50 all'80 per cento della quota di riserve affrancate distribuite ai soci, che consentono di affrancare, attraverso il versamento di un'imposta sostitutiva nella misura del 10 per cento, i saldi attivi di rivalutazione, le riserve e i fondi in sospensione di imposta esistenti nel bilancio dell'esercizio in corso al 31 dicembre 2023, che residuano al termine dell'esercizio in corso al 31 dicembre 2024, è stata effettuata sulla base dei dati relativi all'ultima riproposizione di una analoga misura, risalente al 2004, nonché dello *stock* di riserve in sospensione di imposta esistenti a tale data, rapportati ai saldi attivi di rivalutazione non affrancati e alle riserve in sospensione di imposta ancora sussistenti all'inizio del periodo di imposta 2024.

La quantificazione delle minori entrate derivanti dalla disciplina delle condizioni per l'esercizio del diritto di riporto delle perdite fiscali da parte dei soggetti passivi IRES nel caso di fusioni tra una società residente in uno Stato membro dell'Unione europea e una società residente in Italia, la cui risultante sia una società italiana, è stata effettuata poi - ha chiarito il Governo - dalla relazione tecnica sulla base dei dati rilevati dal *database* Orbis, dai quali risultano in media trentatré imprese italiane in situazione di carattere liquidatorio che partecipano almeno al 50,1 per cento in società residenti in uno Stato membro dell'Unione europea, con una perdita media annua, nel quinquennio 2018-2022, pari a circa 1,08 milioni di euro. Ai fini della quantificazione degli effetti finanziari derivanti dalle modifiche alla disciplina del Testo unico delle imposte sui redditi in materia di conferimenti, nella relazione tecnica si è inoltre assunto come riferimento il numero delle persone fisiche che hanno effettuato conferimenti per aumento di capitale tramite azioni o titoli, che, in base ai dati del registro per le imprese riferiti all'anno 2022 ai fini, è pari a 662.

Infine, il Governo ha fatto presente che il fondo per l'attuazione della delega fiscale, di cui all'articolo 62, comma 1, del decreto legislativo n. 209 del 2023, reca, per gli anni 2025 e 2026, le occorrenti disponibilità finanziarie ai fini della copertura di quota parte degli oneri indicati nel provvedimento, anche tenendo conto della riduzione della dotazione del medesimo Fondo prevista dalla seconda sezione della legge di bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027.

Al riguardo, si osserva preliminarmente che il testo del decreto legislativo riporta due articoli non facenti parte dello schema di decreto legislativo (rispettivamente articoli 19 e 20), i quali risultano privi, pertanto, di relazione tecnica e sui quali le Camere non si sono espresse, il che nel complesso non consente un'analisi della stima circa i relativi effetti finanziari.

Quanto alle quantificazioni degli oneri di cui alle singole disposizioni, a parte qualche necessità di integrazione della relazione tecnica in vista di dati più dettagliati, si osserva che non può che trattarsi al riguardo di stime (attesa la natura della materia), in quanto tali suscettibili di evoluzioni scarsamente prevedibili nel corso del tempo, riferendosi, la normativa, ad una serie di settori anche di grande rilevanza contenutistica. Per gli aspetti quantitativi, al netto dell'onere per incremento del fondo per l'attuazione della delega in materia fiscale, di cui al comma 1 dell'articolo 21, fissato in cifra fissa, gli oneri oggetto di valutazione in corrispondenza alle singole disposizioni richiamate nel comma 2 del medesimo articolo ammontano a 0,5 miliardi di euro per anno (circa), con una proiezione permanente a partire dal 2031.

In analoghe occasioni, come ricordato anche nelle *Considerazioni metodologiche di sintesi*, la Corte ha fatto presente che - sulla complessa normativa di cui alla riforma del sistema tributario - a fronte di oneri solo valutati, essendo le compensazioni sono costituite anch'esse da stime, ciò finisce con il risolvere l'obbligo di copertura in una verifica dell'equilibrio tra oneri e compensazioni rinviata, sostanzialmente, all'andamento nel corso del tempo dell'operare (sul piano finanziario) delle varie normative di cui si compone la delega ovvero il complesso delle deleghe in materia. Si ricorda ancora una volta che la legge delega n. 111 del 2023 fissa un doppio vincolo nel senso della non onerosità netta e del non incremento della pressione tributaria quale effetto contabile del suo esercizio: è alla stregua di tali parametri che vanno dunque valutati formalmente i vari decreti legislativi. Come già rilevato in simili occasioni per la delega in questione, la Corte ha rilevato che in una tale situazione sarebbe stata pertanto utile la previsione di un'informativa dettagliata circa l'evoluzione periodica delle previsioni (almeno) del capitolo interessato, con la relativa illustrazione dei dettagli e delle determinanti in gioco, il che sembra vieppiù rendere importante l'azione di monitoraggio: in assenza di un tale obbligo a riferire, la comprensione degli effetti delle varie parti di cui si compone la delega resta riferita all'evoluzione della futura legislazione vigente, la quale però dipende dall'evoluzione di una serie di fattori coinvolti di natura esogena. Ciò non rende possibile sostanzialmente enucleare la quota di tali andamenti afferente all'entrata in vigore della nuova normativa. Tra l'altro, si ripete, la presenza di oneri configurati come oggetto di valutazione in riferimento a numerosi articoli testimonia una certa, ancorché altamente ragionevole, incertezza sull'andamento effettivo nel futuro di numerosi effetti finanziari.

Sul piano poi delle coperture finanziarie, si ricorre anzitutto all'apposito fondo di bilancio, cui affluiscono, per espressa previsione del citato articolo 22, comma 3, della legge n. 111 del 2023, le maggiori entrate o i risparmi di spesa derivanti dai decreti legislativi adottati ai sensi della delega conferita al Governo per la riforma in

questione. Si ricorda che a valere su tali risorse potrà essere assicurata, oltre che attraverso l'applicazione del meccanismo stabilito dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 196 del 2009 in materia di contabilità e finanza pubblica, la copertura dei decreti attuativi della delega stessa da cui discendano nuovi o maggiori oneri e che non trovino compensazione al proprio interno o mediante parziale utilizzo delle risorse del Fondo di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, eventualmente integrate in base a quanto previsto dal comma 5 del medesimo articolo 1. In sostanza, ai fini delle compensazioni soccorrono i fondi previsti in bilancio nonché le coperture interne dei singoli decreti legislativi, come accade nel caso in esame (ad eccezione degli oneri di cui al comma 1 dell'art. 21) sia per le maggiori entrate sia per le minori spese interne al provvedimento e puntualmente indicate, dal medesimo art. 21, in riferimento al singolo articolo. Va tenuto conto però di una certa variabilità dell'onere, come dianzi evidenziato.

Da ultimo si segnala il comma 3, sempre dell'art. 21 (comma parimenti non presente nello schema di decreto su cui si è espresso il Parlamento), in base al quale, "in sede di attuazione degli articoli 13, comma 1, lettera b) , e 14, comma 1, della legge 9 agosto 2023, n. 111, è valutata l'opportunità di considerare eventuali perdite di gettito, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera g) , numero 6), e dell'articolo 23, comma 2, della legge n. 111 del 2023". Si osserva al riguardo che, se la procedura dovesse avere come esito un maggiore onere a carico del bilancio dello Stato, ciò dovrebbe essere suggellato da apposita norma di rango primario, con relativa copertura finanziaria.

Quanto poi al decreto legislativo 2 dicembre 2024, n. **195**, di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2022/2036, che modifica il regolamento (UE) n. 575/2013 e la direttiva 2014/59/UE per quanto riguarda il trattamento prudenziale degli enti di importanza sistemica a livello mondiale con strategia di risoluzione a punto di avvio multiplo e metodi di sottoscrizione indiretta degli strumenti ammissibili per il soddisfacimento del requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili, non si rilevano profili problematici.

Quanto poi al decreto legislativo 10 dicembre 2024, n. **198**, recante disposizioni per il compiuto adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali, non si ravvisano profili per quanto riguarda gli aspetti finanziari. Viene poi in evidenza il decreto legislativo 27 dicembre 2024, n. **204**, di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento (UE) 2023/1113 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 2023, riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di

fondi e determinate cripto-attività e che modifica la direttiva (UE) 2015/849, e per l'attuazione della direttiva (UE) 2015/849, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, come modificata dall'articolo 38 del medesimo Regolamento (UE) 2023/1113.

A tal proposito, anche tenendo conto delle dichiarazioni rese dal Governo in Parlamento, non emergono particolari criticità, pur dovendosi comunque evidenziare che la generale clausola di neutralità non appare corredata di elementi sufficienti atti a comprovarne la sostenibilità: ciò, nel caso in specie, soprattutto se tiene conto che i fenomeni di cui al provvedimento potrebbero registrare un'espansione negli anni a venire.

Quanto, infine, al decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209, recante disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, appare anche in questo caso opportuno riportare preliminarmente le dichiarazioni del Governo rese nel corso dell'*iter* parlamentare, attesa la rilevanza del provvedimento.

Ha osservato dunque il Governo, in primo luogo, che alla determinazione annuale del costo medio del lavoro per i contratti relativi a lavori, servizi e forniture nelle apposite tabelle disciplinate dall'articolo 41, comma 13, del codice dei contratti pubblici, come novellato dall'articolo 9, comma 1, lettera g), del presente schema di decreto, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali potrà provvedere nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, trattandosi di attività analoghe a quelle già svolte ai sensi del predetto articolo 41, comma 13, del codice dei contratti pubblici. Altresì, il Consiglio superiore dei lavori pubblici potrà provvedere all'adozione delle linee guida sugli indirizzi tecnici per lo sviluppo del progetto di fattibilità tecnica ed economica da porre a base di gara per l'affidamento del contratto di progettazione esecutiva e di esecuzione dei lavori, prevista dall'articolo 44, comma 1, del codice dei contratti pubblici, come novellato dall'articolo 11 dello schema di decreto in esame, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, tenuto conto che tale organo adotta le suddette linee guida nell'ambito delle competenze attribuite al medesimo Consiglio, quale organo di normazione tecnica, ai sensi dell'allegato I.11 del codice dei contratti pubblici. Per quanto attiene poi agli ulteriori incentivi alla qualificazione delle stazioni appaltanti introdotti dall'articolo 62 del codice dei contratti pubblici, come modificato dall'articolo 18, essi sono esclusivamente di ordine normativo e amministrativo e, dunque, stante il loro carattere eminentemente ordinamentale, associato a specifici parametri di valutazione concernenti le diverse fasi del ciclo di vita dei contratti relativi a lavori, servizi e forniture, il riconoscimento degli stessi non è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Sempre il Governo ha evidenziato, inoltre, che le attività di verifica dei requisiti e di accreditamento delle istituzioni pubbliche o private che svolgono attività formative, attribuite alla Scuola nazionale dell'Amministrazione dall'articolo 63, comma 10, del codice dei contratti pubblici, come sostituito dall'articolo 19, potranno essere svolte nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie di cui la medesima Scuola dispone a legislazione vigente, ove si consideri che la SNA già eroga attività di formazione in materia di appalti pubblici e che le risorse a disposizione della Scuola sono preordinate ad adeguare i fabbisogni formativi delle Pubbliche amministrazioni alla evoluzione del quadro normativo. Al riguardo, va ricordato che la SNA ha già definito, utilizzando risorse attualmente disponibili, i requisiti per l'accreditamento in apposite linee-guida approvate con decreto del presidente della SNA n. 22 del 13 febbraio 2024, che determinano gli ambiti tematici e i requisiti oggettivi della formazione, la validità temporale di tali attività, i requisiti soggettivi per l'accreditamento, la durata e il rinnovo nonché la revoca dell'accreditamento.

Inoltre, il Servizio contratti pubblici attivo presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti potrà provvedere alle funzioni di monitoraggio sui risultati perseguiti nella fase dell'esecuzione degli accordi di collaborazione stipulati all'esito della fase di aggiudicazione, attribuite dall'articolo 82-*bis* del codice dei contratti pubblici, introdotto dall'articolo 22, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, atteso che il predetto Servizio opera, a tali fini, congiuntamente alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, con il supporto dell'Istituto per l'innovazione e la trasparenza negli appalti e la compatibilità ambientale, sulla base di apposita convenzione che verrà rinnovata nel gennaio 2025, contestualmente all'entrata in vigore del provvedimento e, pertanto, in sede di tale rinnovo si procederà a una complessiva rimodulazione delle attività svolte dal suddetto Istituto in modo tale da assicurare che l'attività di monitoraggio in esame sia garantita con le risorse stanziare a legislazione vigente.

Per quanto attiene, invece, alla previsione in termini obbligatori e non più facoltativi, da parte della stazione appaltante, del riconoscimento di un premio di accelerazione per ogni giorno di anticipo nell'ultimazione dei lavori rispetto al termine fissato contrattualmente, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 126, comma 2, del codice dei contratti pubblici, come modificato dall'articolo 38, tale previsione non è comunque suscettibile di determinare oneri aggiuntivi privi di copertura finanziaria, in quanto le modalità e i criteri di definizione delle soglie progressive e degli scaglioni temporali ai fini della determinazione dei suddetti premi sono rimessi alla discrezionalità tecnica delle medesime stazioni appaltanti, che, pertanto, vi provvederanno anche alla luce della capienza dei quadri economici delle opere, che rappresentano il parametro quantitativo massimo entro cui poter

riconoscere il premio. Inoltre, gli ulteriori compiti e attività attribuiti a diverse Amministrazioni pubbliche dagli articoli 45, 47 e da 49 a 51 potranno essere svolti dalle medesime amministrazioni nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali previste a legislazione vigente. Per quanto attiene poi all'Osservatorio sulla revisione prezzi, questo potrà provvedere allo svolgimento delle funzioni attribuite dall'articolo 16 dell'Allegato II.2-*bis* del codice dei contratti pubblici, introdotto dall'articolo 76 dello schema di decreto in esame, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, trattandosi di funzioni finora svolte dal tavolo tecnico già istituito presso il Ministero delle infrastrutture e trasporti in materia di revisione dei prezzi, al quale hanno partecipato gli *stakeholders* operanti nei settori degli appalti di lavori, servizi e forniture sotto il coordinamento delle strutture interne del predetto Ministero. Infine, il Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori istituito ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge n. 66 del 2014 potrà svolgere le ulteriori funzioni di supporto e monitoraggio attribuite dall'articolo 13-*bis* dell'Allegato II.4 del codice dei contratti pubblici, introdotto dall'articolo 78, comma 1, lettera *f*), nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, atteso che il predetto Tavolo, già operativo senza oneri a carico della finanza pubblica, ai sensi di quanto previsto dal predetto articolo 9 del decreto-legge n. 66 del 2014, e l'articolo 3, comma 6, del successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 novembre 2014, che ha disciplinato il funzionamento del predetto organo, dispone che tutte le attività assolate dai diversi soggetti partecipanti o anche solo coinvolti nell'esecuzione delle funzioni e dei compiti del Tavolo tecnico sono svolte in forma totalmente gratuita.

Al riguardo, pur dovendosi riconoscere che si tratta di un decreto legislativo dal carattere eminentemente procedurale, tuttavia ciò non esime dall'osservare che in molti casi sono previsti compiti aggiuntivi per le Pubbliche amministrazioni in ordine alla cui neutralità finanziaria non sembrano del tutto sufficienti le affermazioni del Governo in riferimento sia alla relazione tecnica sia a quanto pronunciato nel corso dell'*iter* in Parlamento.

APPENDICE

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE (SETTEMBRE-DICEMBRE 2024)

1. Coordinamento finanziario (sentt. n. 169; n. 170; n. 175; n. 180; 197; 198/2024): a) Tassatività dell'elenco degli enti del SSN; b) L'assoggettamento ai vincoli del piano di rientro dal disavanzo sanitario impedisce alle regioni di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali; c) Non estensibilità alla Regione Sardegna dei vincoli di coordinamento finanziario statale, laddove la Regione a statuto speciale (qual è la Sardegna) provveda autonomamente e integralmente al finanziamento del proprio sistema sanitario; d) Definanziamento delle risorse FSC senza previo coinvolgimento della Regione interessata; e) Le regioni comprese quelle a statuto speciale e le Province autonome sono tenute dunque ad applicare le norme statali di contenimento della spesa pubblica, pena la decurtazione dei trasferimenti erariali; f) Spesa sanitaria regionale e garanzia dei LEP; g) Compensi agli amministratori di società a partecipazione pubblica: intreccio tra gli ambiti materiali "ordinamento civile" e "coordinamento finanziario", con prevalenza del primo; h) Spesa sanitaria in tema di prestazioni extrabudget: il tetto di spesa previsto da norma statale; i) Tutela della salute e coordinamento finanziario: finanziamento delle borse di studio per le scuole di specializzazione dell'area sanitaria non medica (il caso della Regione Sardegna); l) Coordinamento finanziario: la tutela del principio di leale collaborazione e la garanzia dei diritti incompressibili; m) Coordinamento finanziario: carattere puntuale e non "dettagliato" delle norme interposte statali; n) Coordinamento finanziario: la transitorietà delle norme interposte statali alla luce della governance europea; o) Coordinamento finanziario: "tagli al buio", tagli lineari e principio di leale collaborazione; p) Coordinamento finanziario: principio dell'autonomia regionale (art. 119, primo comma, Cost.); **2. Copertura finanziaria (sentt. n. 192; n. 201/2024):** a) Copertura finanziaria: estensione della spesa sanitaria finanziata dallo Stato a copertura di prestazioni extra-LEA; b) La clausola di invarianza finanziaria è coerente con l'art. 116 Cost.; **3. Autonomia finanziaria regionale (sentt. n. 192; n. 195/2024):** a) Inattuazione del federalismo fiscale di cui all'art. 119, primo comma, Cost.; b) Inattuazione della norma che prevede l'istituzione del c.d. Fondo perequativo; c) Autonomia finanziaria, principio di leale collaborazione e vincoli di solidarietà e unità della Repubblica; **4. Armonizzazione contabile (sent. n. 195/2024):** a) Armonizzazione contabile, principi di buona amministrazione, di copertura delle spese e di equilibrio di bilancio; b) Armonizzazione contabile, coordinamento finanziario, disparità di trattamento tra Regioni ed enti locali; c) Regioni in piano di rientro: la previsione statale del riversamento per cassa a favore dello Stato; **5. Tutela dei diritti fondamentali: il diritto alla salute e vincoli finanziari (sentt. n. 192; n. 195/2024):** a) Vincoli di bilancio, vincoli eurounitari e garanzia della «spesa costituzionalmente necessaria»; b) Vincoli di bilancio e garanzia del diritto della salute; c) Vincoli di bilancio e garanzia del diritto della salute e rispetto del principio della leale collaborazione.

Numerose sono le sentenze di interesse della Corte costituzionale depositate nel periodo considerato, su plurimi versanti quali: il coordinamento finanziario, la tutela del diritto alla

salute, l'armonizzazione contabile, la copertura finanziaria degli oneri, l'autonomia finanziaria delle Regioni, il rapporto tra vincoli di bilancio e tutela dei diritti fondamentali.

1. Coordinamento finanziario (sentt. n. 169; n. 170; n. 175; n. 180; 197; 198/2024)

a) Tassatività dell'elenco degli enti del SSN

Con la **sentenza n. 169/2024**, la Corte ha ritenuto che la tassatività dell'elenco degli enti del Servizio sanitario costituisce principio di coordinamento della finanza pubblica in funzione di controllo e contenimento della spesa sanitaria. In particolare, l'art. 19 del d.lgs. n. 118 del 2011, che introduce le disposizioni del Titolo II, dedicato ai principi contabili generali e applicati per il settore sanitario, chiarisce, nel comma 1, che le relative disposizioni, che trovano applicazione anche nei confronti delle Regioni e di tutti gli enti indicati nel ciato art. 19, comma 2, costituiscono, tutte, principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, volte alla tutela dell'unità economica della Repubblica, ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost., aventi lo scopo di assicurare che gli enti coinvolti nella gestione della spesa finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale concorrano al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sulla base di principi di armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci. Saggiunge, inoltre, che le relative norme sono dirette a disciplinare le modalità di redazione e di consolidamento dei bilanci da parte dei predetti enti, nonché a dettare i principi contabili cui devono attenersi gli stessi per l'attuazione delle disposizioni ivi contenute.

La Corte ha aggiunto che l'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 - che costituisce parametro interposto - in proposito, «stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni» (sentenza n. 132 del 2021 che richiama la sentenza n. 197 del 2019), da cui scaturisce «l'impossibilità di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi» (ancora sentenza n. 132 del 2021). La disposizione persegue, pertanto, l'obiettivo ultimo di evitare indebite distrazioni dei fondi destinati alla garanzia dei LEA (sentenze n. 1 del 2024 e n. 233 del 2022).

b) L'assoggettamento ai vincoli del piano di rientro dal disavanzo sanitario impedisce alle regioni di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali

Nella stessa **sentenza n. 169/2024**, la Corte ha ricordato che per costante giurisprudenza della stessa Corte, che ha riguardato anche leggi della Regione Siciliana (sentenze n. 9 del 2024 e n. 172 del 2018), l'assoggettamento ai vincoli del piano di rientro dal disavanzo sanitario impedisce alle regioni di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali, e, quindi, per esborsi non obbligatori (*ex plurimis*, sentenze n. 176 del 2023, n. 242, n. 190 e n. 161 del 2022, n. 142 e n. 36 del 2021 e n. 166 del 2020).

Del resto, che i vincoli in materia di contenimento della spesa pubblica sanitaria costituiscono espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (tra le tante, sentenze n. 155 e 134 del 2023, n. 161 del 2022, n. 36 del 2021, n. 130 e n. 62 del 2020 e n. 197 del 2019). Tale principio è stato chiaramente esplicitato proprio dall'evocato art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, per il quale sono vincolanti, per la regione che li abbia sottoscritti, i piani di rientro e i programmi operativi, che – ai sensi dei commi 88 e 88-bis del medesimo art. 2 – ne costituiscono attuazione e aggiornamento (sentenza n. 20 del 2023). La regione assoggettata a un piano di rientro ha, quindi, non solo il dovere di rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, ma anche (e soprattutto) quello di non adottarne di nuovi, che siano di ostacolo alla piena realizzazione del piano (sentenze n. 14 del 2017, n. 266 del 2016 e n. 278 del 2014 e, tra le altre, con riferimento alla Regione Siciliana, sentenza n. 155 del 2023).

Ne deriva che, in costanza del piano di rientro, la regione non può introdurre, nell'esercizio della competenza concorrente in materia di tutela della salute, prestazioni comunque afferenti al settore sanitario ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste per il raggiungimento dei LEA (sentenze n. 9 del 2024 e n. 242 del 2022).

Questo effetto preclusivo di qualsiasi disposizione regionale incompatibile con gli impegni assunti ai fini del risanamento economico-finanziario del disavanzo sanitario regionale è, invero, finalizzato a garantire contemporaneamente il processo di risanamento e i LEA, attraverso un rigoroso percorso di selezione dei servizi finanziabili (sentenze n. 51 del 2013 e, quanto alla Regione Siciliana, n. 62 del 2020).

c) Non estensibilità alla Regione Sardegna dei vincoli di coordinamento finanziario statale, laddove la Regione a statuto speciale (qual è la Sardegna) provveda autonomamente e integralmente al finanziamento del proprio sistema sanitario

Con la **sentenza n. 170/2024**, la Corte, dando continuità al proprio orientamento di cui alle sentenze n. 141 del 2024, n. 133 del 2010 e n. 341 del 2009, ha affermato che, ove «lo Stato non concurr[a] al finanziamento del servizio sanitario [regionale o] provinciale, [...] esso neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento [della] spesa sanitaria». Sicché, «i vincoli recati dall'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, non si riferiscono alla Regione autonoma Sardegna che provvede autonomamente e integralmente al finanziamento del proprio sistema sanitario».

Pertanto, pur se il quadro costituzionale non esime la Regione autonoma della Sardegna, in uno con tutte le altre articolazioni territoriali della Repubblica, ivi comprese le autonomie speciali (sentenze n. 76 del 2023, n. 113 del 2022 e n. 36 del 2021), dall'osservanza dei principi generali di programmazione nella gestione della spesa, in vista di una razionalizzazione del sistema sanitario, non può ritenersi che tali principi risultino compromessi dalla normativa impugnata di cui all'art. 3, commi 12 e 13, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2024.

d) *Definanziamento delle risorse FSC senza previo coinvolgimento della Regione interessata.* Con la **sentenza n. 175/2024**, la Corte ha ritenuto che le regioni destinatarie delle risorse del FSC non possano essere collocate – tanto più nella fase di esecuzione dei progetti – in una posizione che ne sacrifichi eccessivamente l'autonomia e la capacità di programmazione ed esecuzione degli interventi, in spregio agli artt. 3, 5 e 97 Cost.

La Corte ha concluso per l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, nella parte in cui non prevede che il definanziamento di cui al primo periodo sia disposto sentita l'amministrazione titolare dell'intervento definanziato.

e) *Le regioni comprese quelle a statuto speciale e le Province autonome sono tenute dunque ad applicare le norme statali di contenimento della spesa pubblica, pena la decurtazione dei trasferimenti erariali*

Con la **sentenza n. 180/2024**, la Corte ha ritenuto che le regioni, comprese quelle a statuto speciale, e le Province autonome sono tenute dunque ad applicare le norme statali di contenimento della spesa pubblica, pena la decurtazione dei trasferimenti erariali prevista dall'art. 2 del d.l. n. 174 del 2012, come convertito.

La Corte ha già affermato che il legislatore statale può discostarsi dal modello consensualistico nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica, fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria (ancora sentenza n. 23 del 2014), e pertanto i vincoli di finanza pubblica previsti dalla legislazione statale «si applicano, di regola, anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito, sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004), poiché funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica (sentenza n. 82 del 2015), dato che la finanza delle Regioni a Statuto speciale è parte della finanza pubblica allargata (sentenza n. 80 del 2017)» (sentenza n. 231 del 2017). Ciò anche in considerazione del rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (in tal senso, sentenza n. 145 del 2024).

f) *Spesa sanitaria regionale e garanzia dei LEP*

Con la **sentenza n. 197/2024**, la Corte ha ribadito che, con riferimento alla spesa sanitaria, le regioni «sono chiamate a contribuire al raggiungimento di un ragionevole punto di equilibrio tra l'esigenza di assicurare (almeno) i livelli essenziali di assistenza e quella di garantire una più efficiente ed efficace spesa pubblica, anch'essa funzionale al perseguimento dell'interesse pubblico del settore» (sentenza n. 76 del 2023, punto 6.1.4. del *Considerato in diritto*).

In tale contesto, assumono rilevanza i vincoli che discendono, per la regione che li abbia sottoscritti, dai piani di rientro dal deficit di bilancio in materia sanitaria (*ex plurimis*, sentenza n. 20 del 2023). Essi sono funzionali al mantenimento della spesa pubblica entro

confini certi e predeterminati e, al tempo stesso, consentono comunque l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in favore degli utenti del servizio sanitario.

La disciplina dei piani di rientro va, in definitiva, ricondotta, secondo la giurisprudenza della Corte, a «un duplice ambito di potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.: tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica (*ex plurimis*, sentenza n. 278 del 2014)» (sentenza n. 20 del 2023). Le previsioni dell'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, che riguardano la disciplina dei piani di rientro, sono espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, per effetto del quale «la regione è quindi obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena realizzazione dei piani di rientro (sentenze n. 14 del 2017, n. 266 del 2016 e n. 278 del 2014)» (ancora, sentenza n. 20 del 2023). Non è pertanto consentito alla regione introdurre nuove spese incidenti sulle voci del proprio bilancio relative alla spesa sanitaria (art. 117, terzo comma, Cost. in relazione alle norme interposte statali: art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009; art. 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992).

g) Compensi agli amministratori di società a partecipazione pubblica: intreccio tra gli ambiti materiali "ordinamento civile" e "coordinamento finanziario", con prevalenza del primo

Con la stessa **sentenza n. 197/2024**, la Corte ha ritenuto che, con riferimento alla disciplina delle società a partecipazione pubblica, gli aspetti inerenti ai «compensi di amministratori, dirigenti e dipendenti, [al]la puntuale regolamentazione del conferimento e della pubblicità degli incarichi di consulenza, di collaborazione e degli incarichi professionali, [e al]le previsioni sul pagamento dei relativi compensi, attengono alla materia dell'«ordinamento civile», di competenza esclusiva del legislatore statale» (sentenza n. 191 del 2017).

Pur nell'oggettivo intreccio con profili che coinvolgono la materia del coordinamento della finanza pubblica, la Corte, nella prospettiva di un sindacato da condurre caso per caso in ragione dell'oggetto della disposizione sottoposta a scrutinio di legittimità costituzionale, ha ritenuto prevalente la materia dell'ordinamento civile tutte le volte in cui la disciplina oggetto di esame, come accade per quella afferente ai predetti compensi, sia volta a regolare «aspetti eminentemente privatistici, connessi al rapporto negoziale che si instaura tra le società a controllo pubblico e un'ampia platea di soggetti», dovendosi far fronte all'esigenza di apprestare una disciplina uniforme a livello nazionale (sentenza n. 191 del 2017).

h) Spesa sanitaria in tema di prestazioni extrabudget: il tetto di spesa previsto da norma statale.

Con la **sentenza n. 197/2024**, la Corte ha affermato che, in tema di prestazioni extrabudget, l'osservanza del tetto di spesa sanitaria rappresenta un vincolo ineludibile nei confronti dei soggetti operanti nel sistema, che costituisce la misura delle prestazioni che il Servizio sanitario nazionale può erogare e che può permettersi di acquistare da ciascun erogatore privato, nell'obiettivo di razionalizzazione della spesa pubblica e di raggiungimento di una situazione di equilibrio finanziario (sentenza n. 76 del 2023, punto 6.1.2. del *Considerato in diritto*; nello stesso senso, *ex plurimis*, anche Corte di cassazione, sezione terza civile, ordinanza 5 aprile 2024, n. 9100, che richiama, tra le altre, Consiglio di Stato, sezione terza,

sentenza 13 settembre 2021, n. 6264; e, più recentemente, in termini, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 18 aprile 2023, n. 3876).

Al contempo, il censurato meccanismo della legge siciliana oggetto di scrutinio, nel combinarsi della previgente disciplina regionale e di quella successiva impugnata, realizza una impropria “dilatazione” dei tempi di restituzione dell’anticipazione maturata dalle strutture accreditate nel 2020, secondo una logica improntata all’ampliamento della capacità di spesa della Regione Siciliana «la quale, anziché recuperare il disavanzo precedente, può così effettuare nuove spese prive di idonea copertura, provocando un peggioramento del già precario equilibrio finanziario, con conseguenze sui contribuenti presenti e futuri ai fini del ripristino del turbato equilibrio» (sentenza n. 120 del 2024, punto 6 del *Considerato in diritto*).

Sul punto, la Corte ha concluso nel senso della vincolatività dei piani di rientro dal disavanzo sanitario, imposta dalle norme statali interposte, che costituiscono espressione del principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e del correlato principio di coordinamento della finanza pubblica (sentt. n. 130 del 2020; n. 155 del 2023; n. 1 del 2024).

i) Tutela della salute e coordinamento finanziario: finanziamento delle borse di studio per le scuole di specializzazione dell’area sanitaria non medica (il caso della Regione Sardegna).

Con la **sentenza n. 198/2024**, La Corte ha ritenuto che la Regione autonoma Sardegna, conformemente alle previsioni del proprio statuto di autonomia, ben può provvedere, con risorse proprie, al finanziamento delle borse di studio per le scuole di specializzazione dell’area sanitaria non medica, in tal senso dovendosi intendere la disciplina dettata dall’art. 3-bis della legge reg. Sardegna n. 6 del 2020 (nella formulazione antecedente alle modifiche da ultimo introdotte con la legge reg. Sardegna n. 13 del 2024).

l) Coordinamento finanziario: la tutela del principio di leale collaborazione e la garanzia dei diritti incompressibili

Con la **sentenza n. 195/2024**, la Corte ha ricordato che «norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla condizione, tra l’altro, che si limitino a prevedere un contenimento complessivo della spesa corrente dal carattere transitorio» (*ex plurimis*, sentenza n. 103 del 2018).

In linea con tale giurisprudenza, il legislatore statale, con le norme nella specie oggetto di scrutinio (art. 1, comma 527, della legge n. 213 del 2023), ha inteso perseguire l’esigenza di contenimento della spesa pubblica del sottosettore delle amministrazioni regionali limitandosi a determinare l’importo complessivo del contributo richiesto alle regioni a statuto ordinario, lasciando alle stesse adeguati margini di autonomia sulle voci di spesa cui applicare i risparmi.

Fermo restando l’apporto globale da assicurare alla finanza pubblica, il relativo riparto tra le regioni è infatti espressamente rimesso all’accordo che queste raggiungano in sede di

autocoordinamento, lasciando così anche ampi spazi di libertà in riferimento agli ambiti su cui intervenire.

Peraltro, anche in assenza di tale accordo entro il termine indicato dalla norma, nel caso all'esame, l'intervento in via sostitutiva dell'autorità statale si limita a quantificare gli importi complessivamente dovuti da ciascuna regione, senza aggiungere vincoli in ordine ai settori sui quali concentrare i contenimenti di spesa, salvo escludere quelli maggiormente inerenti ai diritti sociali e alla sanità.

L'art. 1, comma 527, della legge n. 213 del 2023, al terzo periodo, stabilisce, infatti, che, per l'ipotesi in cui le regioni a statuto ordinario non definiscano il riparto del contributo complessivamente previsto a loro carico, questo «è effettuato [...], con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, in proporzione agli impegni di spesa corrente al netto delle spese relative alla missione 12, Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, e alla missione 13, Tutela della salute, degli schemi di bilancio delle regioni, come risultanti dal rendiconto generale 2022 o, in caso di mancanza, dall'ultimo rendiconto approvato».

In questi termini, la modalità prescelta dal legislatore presenta caratteri di forte novità rispetto alle precedenti manovre di contenimento della spesa regionale ed evidenzia la volontà di non far gravare il contributo alla finanza pubblica richiesto alle regioni a statuto ordinario sulla spesa corrente relativa ai due ambiti indicati.

Infatti, alle spese destinate a fornire prestazioni inerenti ai diritti sociali, alle politiche sociali e alla famiglia, nonché alla tutela della salute, viene riconosciuta una preferenza qualitativa, idonea a distinguerle da quelle rilevanti ai fini del riparto del contributo.

m) Coordinamento finanziario: carattere puntuale e non "dettagliato" delle norme interposte statali. Con la **sentenza n. 195/2024**, la Corte ha ribadito che possono essere ricondotte nell'ambito di tale materia anche norme puntuali, quando le stesse sono adottate dal legislatore per realizzare in concreto la «finalità» del coordinamento finanziario (sentenza n. 78 del 2020): è, infatti, «il finalismo» (sentenza n. 38 del 2016) insito in tale genere di disposizioni che porta ad escludere che possa invocarsi il ricorrere di una norma di dettaglio, qualora queste risultino legate da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione ai medesimi principi di coordinamento (*ex plurimis*, sentenza n. 137 del 2018).

Considerato da questa prospettiva, il meccanismo che richiede alla regione di versare l'importo dovuto al bilancio statale si dimostra funzionale a conseguire con certezza, nello stesso anno in cui il contributo è contabilizzato, l'obiettivo di contenimento della spesa pubblica ai fini dei saldi di finanza pubblica.

Il versamento richiesto alle regioni a statuto ordinario, infatti, determina, da un lato, una corrispondente compressione della spesa regionale nello stesso esercizio finanziario; dall'altro lato, nel bilancio dello Stato esso viene rilevato anche secondo i criteri della contabilità nazionale. A questi fini, l'operazione produce una riduzione dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, come emerge dalla documentazione a corredo della manovra di bilancio 2024: nella specie, i prospetti che accompagnano il disegno di legge di bilancio attestano questa contabilizzazione per ognuno dei tre esercizi gestiti dal bilancio.

La norma impugnata è, quindi, idonea a perseguire l'obiettivo finalistico sotteso ai principi fondamentali del coordinamento dinamico della finanza pubblica, lasciando, allo stesso tempo, all'autonomia regionale una adeguata facoltà di individuare su quali ambiti gestionali e specifici interventi ridurre gli stanziamenti di spesa.

n) Coordinamento finanziario: la transitorietà delle norme interposte statali alla luce della governance europea

Con la **sentenza n. 195/2024**, la Corte ha ritenuto non fondato il profilo di censura incentrato sulla violazione del requisito della temporaneità, sul presupposto che il contributo impugnato si sovrapporrebbe a quello già in essere, dovuto dal 2023 al 2025, estendendosi ulteriormente sino al 2028.

Per un verso, la giurisprudenza costituzionale ha già escluso che il presunto carattere non transitorio di uno specifico contributo possa ritenersi provato dalla circostanza che tale misura «si aggiunga agli effetti delle precedenti manovre di finanza pubblica» (sentenze n. 103 del 2018 e n. 154 del 2017).

Per altro verso, la determinazione della durata quinquennale del contributo introdotto dal legislatore nella legge di bilancio 2024 si ricollega al quadro normativo definito dalla nuova *governance* economica europea, che, determinando il superamento della versione iniziale del Patto di stabilità e crescita, è destinata a entrare in vigore nel corso dello stesso 2024 e, dunque, a influenzare la manovra di bilancio.

L'esigenza di un tale adeguamento traspare, peraltro, dalla stessa formulazione della disposizione impugnata, espressamente posta «nelle more della definizione delle nuove regole della *governance* economica europea», con ciò prospettando una diversa conformazione del contributo nel contesto degli adeguamenti dell'ordinamento interno alle nuove regole.

Tra le innovazioni delle nuove regole fiscali europee vi è, infatti, la necessità, per gli Stati membri con parametri di debito e deficit rispetto al prodotto interno lordo (PIL) superiori agli indici di riferimento, di predisporre un Piano strutturale di bilancio, che abbia durata pari a quella della legislatura nazionale e sia in grado di porre o mantenere il rapporto debito/PIL su un sentiero plausibilmente discendente e comunque prudente.

Pertanto, il requisito della temporaneità dei contributi alla finanza pubblica richiesti agli enti territoriali, finora correlato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale alla estensione triennale della legge di bilancio, appare destinato, nel mutato contesto regolatorio, a coordinarsi alla durata del suddetto Piano strutturale di bilancio, che abbraccia il quinquennio.

o) Coordinamento finanziario: "tagli al buio", tagli lineari e principio di leale collaborazione

Con la **sentenza n. 195/2024**, la Corte ha stigmatizzato la prassi della «sostanziale estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre», perché questa «potrebbe sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime

in un periodo più lungo» (sentenze n. 103 del 2018 e n. 169 del 2017, nonché, nello stesso senso, sentenza n. 154 del 2017).

In tal modo la giurisprudenza della Corte ha voluto, in sostanza, affermare la necessità, da parte dello Stato che è «custode della finanza pubblica allargata» (*ex plurimis*, sentenza n. 103 del 2017) anche in relazione alla corretta applicazione dei vincoli euro unitari dei quali è responsabile, di acquisire adeguati elementi istruttori sulla sostenibilità dell'importo del contributo da parte degli enti ai quali viene richiesto.

Tale valutazione è dunque funzionale a scongiurare l'adozione di "tagli al buio", i quali oltre a poter risultare non sostenibili dalle autonomie territoriali, con imprevedibili ricadute sui servizi offerti alla popolazione, non consentirebbero nemmeno una trasparente ponderazione in sede parlamentare.

In relazione a questa esigenza e nella prospettiva della nuova *governance* economica europea, che prevede, come detto, anche l'allungamento temporale delle misure di contenimento della spesa netta menzionate nel Piano strutturale di bilancio, si palesa vieppiù la necessità di un ossequio sostanziale, e non meramente formale, al principio di leale collaborazione.

p) Coordinamento finanziario: principio dell'autonomia regionale (art. 119, primo comma, Cost.)

Con la **sentenza n. 195/2024**, la Corte ha ritenuto non fondato l'assunto regionale, avverso le norme statali impugnate, in riferimento agli artt. 114 e 119 Cost., sull'assunto che il previsto riversamento per cassa al bilancio dello Stato, «sottraendo ogni spazio di autonomia decisionale alla Regione», violerebbe il principio di autonomia finanziaria garantito dagli artt. 114 e 119, primo e secondo comma, Cost., nonché «sovvert[irebbe] del tutto la logica di attuazione» dei principi di solidarietà territoriale di cui all'art. 119, terzo e quinto comma, Cost., dal momento che comporterebbe da parte dello Stato «l'accertamento di una nuova entrata» senza che sia indicata la «destinazione di tali risorse».

Infatti, il meccanismo approntato dalla norma impugnata riveste il carattere di principio fondamentale nell'ambito del coordinamento dinamico della finanza pubblica: la limitazione all'autonomia finanziaria regionale, conseguente alla imposizione del vincolo, risponde quindi all'esigenza che anche le regioni concorrano al raggiungimento dell'obiettivo di contenimento della spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche.

Quanto poi, alla denuncia della ricorrente riguardante il previsto trasferimento di risorse dal bilancio delle regioni a quello dello Stato, per di più senza che quest'ultimo indichi la destinazione di tali entrate, non è incoerente con l'art. 119 Cost., in quanto la norma statale struttura un vero e proprio contributo alla finanza pubblica, ripartito in maniera uniforme su tutte le regioni a statuto ordinario.

Non conducente è anche il rilievo regionale dell'assenza di una destinazione espressa assegnata dallo Stato alle risorse trasferite dalle regioni: nel bilancio statale il contributo in questione è infatti contabilizzato considerandone gli effetti in termini di indebitamento netto, e dunque registrandone direttamente l'incidenza positiva ai fini dei saldi di finanza pubblica, in coerenza con l'obiettivo di coordinamento finanziario espresso dalla disposizione.

2. Copertura finanziaria (sent. n. 201/2024)

a) Copertura finanziaria: estensione della spesa sanitaria finanziata dallo Stato a copertura di prestazioni extra-LEA

Con la **sentenza n. 201/2024**, LA Corte ha ritenuto fondate le censure di illegittimità costituzionale promosse dalla Presidenza del consiglio in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 81, terzo comma, Cost., nei confronti dei commi 1 e 2 dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 8 del 2024, là dove dispongono che la Regione Calabria promuove l'istituzione di ambulatori anche multidisciplinari per la diagnosi e la terapia della fibromialgia, per la parte concernente l'estensione della previsione di tali prestazioni per l'elettrosensibilità, non riconducibili nel *genus* delle prestazioni extra-LEA, finanziate direttamente dallo Stato, generando un incremento di spesa a carico del bilancio regionale, foriero di pregiudizio della copertura delle spese per i LEA.

b) Il meccanismo dell'utilizzo delle compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale non è in contrasto né con la norma sull'invarianza finanziaria e neppure con l'art. 116 Cost.

Con la **sentenza n. 192/2024**, la Corte ha ritenuto non fondata, in relazione agli : artt. 1, 2, 3, 5, 81, 97, 116, terzo comma, 117, terzo comma, 118, 119, terzo, quarto, quinto e sesto comma, e 120 Cost., la questione di costituzionalità della norma statale (art. 5, comma 2, l. n. 86/2024), che prevede il meccanismo dell'utilizzo delle compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale in quanto asseritamente in contrasto con la norma sull'invarianza finanziaria; essa implicherebbe nuovi oneri privi di copertura e determinerebbe una minore disponibilità finanziaria per le altre regioni (con lesione della loro competenza legislativa in materia di coordinamento finanziario) e per lo Stato, che avrebbe meno risorse per i fini di cui all'art. 119, terzo, quinto e sesto comma; essa, inoltre, discriminerebbe le regioni con minore capacità fiscale per abitante. Inoltre, l'art. 5, comma 2, violerebbe l'art. 119 Cost. e il principio di responsabilità perché esclude l'utilizzo dei tributi propri e del fondo perequativo – per finanziare le funzioni da trasferire – e anche il meccanismo della “riserva di aliquota”.

In proposito, la Corte ha ritenuto che la disposizione statale impugnata non è in contrasto con la clausola di invarianza finanziaria: esso, anzi, presuppone che la regione differenziata usi risorse (derivanti dalla compartecipazione) che lo Stato non deve più impiegare, avendo ceduto la funzione. D'altro canto, l'invarianza finanziaria è coerente con la ratio dell'art. 116, terzo comma, Cost., con conseguente necessità di stimare il costo delle funzioni trasferite con il criterio del costo standard (o altro criterio basato sulla gestione efficiente). Dunque, la misura della compartecipazione ceduta dallo Stato potrà essere inferiore al costo già sostenuto dallo Stato e, comunque, dovrà tener conto dei costi che restano in capo ad esso.

3. Autonomia finanziaria regionale (sentt. n. 192; n. 195/2024).

a) Inattuazione del federalismo fiscale di cui all'art. 119, primo comma, Cost.

Con la **sentenza n. 195/2024**, la Corte ha ritenuto immune da censure la disposizione di cui al quinto periodo dell'impugnato comma 527, secondo cui qualora il versamento dell'importo dovuto dalla regione «non sia effettuato entro il termine previsto», ossia il 30 giugno di ciascuno degli anni dal 2025 al 2028, «il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato provvede al recupero mediante corrispondente riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti a ciascuna regione», in quanto il meccanismo incide quindi sui trasferimenti statali e non sui gettiti dei tributi regionali.

Al riguardo, la Corte ha rilevato la mancata attuazione della previsione di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 68 del 2011, che in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 8, comma 1, lettera f), della legge n. 42 del 2009, ha disposto la soppressione e la contemporanea fiscalizzazione dei trasferimenti statali alle regioni a statuto ordinario: la operatività di tale processo, inizialmente fissata dal 2013, è stata, infatti, rinviata di anno in anno e da ultimo posticipata al 2027 o al 2026 secondo il cronoprogramma del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), che prevede il completamento del federalismo fiscale di cui alla legge n. 42 del 2009 come contenuto della Riforma 1.14 (Riforma del quadro fiscale subnazionale), Missione 1, Componente 1.

L'ammontare dei trasferimenti che lo Stato continua ad erogare alle regioni, alimentando quindi una finanza derivata ormai difficilmente compatibile con l'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost.; sicché, la Corte ha sollecitato il legislatore statale all'attuazione della norma citata per l'attuazione del federalismo fiscale.

b) Inattuazione della norma che prevede l'istituzione del c.d. Fondo perequativo

Con la **sentenza n. 192/2024**, la Corte ha ritenuto improcrastinabile l'attuazione del fondo perequativo previsto dall'art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011: un ordinamento che intende attuare la punta avanzata del regionalismo differenziato non può permettersi di lasciare inattuato quel modello di federalismo fiscale «cooperativo» (sentenza n. 71 del 2023), disegnato dalla legge delega n. 42 del 2009 e dai suoi decreti attuativi, che ne consente un'equilibrata gestione.

c) Autonomia finanziaria, principio di leale collaborazione e vincoli di solidarietà e unità della Repubblica

Con la **sentenza n. 192/2024**, ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 9, comma 4, della legge n. 86/2024, in base al quale, «[a]l fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, resta ferma la possibilità di prevedere anche per le Regioni che hanno sottoscritto le intese, ai sensi dell'articolo 2, il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, tenendo conto delle vigenti regole di bilancio e delle relative procedure, nonché di quelle conseguenti al processo di riforma del quadro della governance economica avviato dalle istituzioni dell'Unione europea».

La norma impugnata comportando la facoltatività del concorso delle regioni differenziate agli obiettivi di finanza pubblica, implica la possibilità di un regime più favorevole per queste regioni rispetto a quelle non destinatarie di forme particolari di autonomia: regime che non può trovare ragionevole giustificazione nell'assunzione delle funzioni richieste e trasferite. Di qui la violazione dell'art. 3 Cost.

Inoltre, la norma impugnata, oltre a indebolire i vincoli di solidarietà e unità della Repubblica, si pone in contrasto con i principi dell'equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico, assicurati dal concorso di tutte le pubbliche amministrazioni a garantire gli obiettivi di finanza pubblica (art. 97, primo comma, Cost.), e con l'art. 119, primo comma, Cost., che chiama tutte le regioni a contribuire «ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea».

4. Armonizzazione contabile (sent. n. 195/2024)

a) Armonizzazione contabile, principi di buona amministrazione, di copertura delle spese e di equilibrio di bilancio

Con la **sentenza n. 195/2024**, la Corte ha ritenuto non fondate le questioni promosse con il terzo ordine di censure, incentrate sulla mancata esclusione dall'assoggettamento al contributo delle regioni impegnate in un piano di rientro dal disavanzo di amministrazione; sicché, secondo la prospettazione regionale il contributo di finanza pubblica verrebbe imposto anche alle regioni in piano di rientro, con «vincoli irragionevolmente rigidi», che non terrebbero conto della concreta situazione di tali enti, ledendo le prerogative e l'autonomia finanziaria regionale circa i modi di perseguire l'obiettivo programmato di finanza pubblica.

Sul punto, la Corte ha ritenuto l'assunto secondo cui la priorità dell'obiettivo di ripianare il bilancio dell'ente dovrebbe, in sostanza, giustificare l'esonero della regione dal concorso alla finanza pubblica, non può essere seguita.

L'obbligo di evitare la produzione di disavanzi e, comunque, di ripianarli in termini contenuti, secondo le modalità declinate dalle regole statali dell'armonizzazione contabile, consegue, da un lato, ai principi di buona amministrazione, di copertura delle spese e dell'equilibrio di bilancio.

Dall'altro, riguardando la situazione finanziaria del singolo ente, tale obbligo risponde anche al principio di responsabilità nell'amministrazione delle risorse della collettività territoriale.

Pertanto, a fronte degli obblighi euro unitari che gravano su tutti gli enti della finanza pubblica allargata, non pare certamente opponibile, in via di principio, la contingente situazione dell'ente territoriale in disavanzo di amministrazione: risulterebbe altrimenti negato il principio di responsabilità finanziaria.

D'altro canto, la stessa legge rinforzata n. 243 del 2012 non ha inteso limitare la possibilità di chiamare al concorso nella riduzione della spesa pubblica gli enti in disavanzo.

b) Armonizzazione contabile, coordinamento finanziario, disparità di trattamento tra Regioni ed enti locali

Con la **sentenza n. 195/2024**, la Corte ha ritenuto privo di pregio la censura regionale, con cui, per sostenere la disparità di trattamento e l'irragionevolezza che penalizzerebbero le regioni in piano di rientro, si evidenzia la diversa scelta che il legislatore ha compiuto, nello stesso contesto della legge di bilancio 2024, escludendo dal concorso alla finanza pubblica previsto, in via generale, a carico degli enti locali, quelli: a) in dissesto finanziario, o b) in procedura di riequilibrio finanziario, o c) che abbiano sottoscritto specifici accordi con lo Stato per ottenere uno speciale contributo statale.

Secondo la Corte, infatti, si tratta di situazioni diverse e non comparabili a quella del disavanzo di amministrazione che una regione sta ripianando; la dichiarazione di dissesto certifica, infatti, la situazione dell'ente che non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili, ovvero che non può far fronte ai crediti vantati dai terzi con le ordinarie modalità di risanamento del bilancio.

Anche la condizione di ente in procedura di riequilibrio finanziario pluriennale è omogenea alla precedente, ricorrendo in presenza di squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario ossia di una situazione molto più articolata rispetto alla mera sussistenza di un disavanzo di amministrazione.

In entrambi i casi si tratta di discipline speciali che impattano fortemente sull'autonomia degli enti: il dissesto, infatti, comporta la perdita da parte degli amministratori dei poteri di gestione sui rapporti anteriori alla sua dichiarazione (affidati a un organo straordinario di liquidazione) e forti limitazioni per l'attività gestoria successiva; l'attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale implica, a sua volta, che gli organi dell'ente siano sottoposti a serie limitazioni dei poteri di gestione.

Quanto alla terza ipotesi di esonero, secondo la Corte, essa è del tutto speciale riguardando soltanto i comuni sede di capoluogo di città metropolitana o di provincia che stiano ripianando un disavanzo di amministrazione di importo consistente (superiore a un determinato importo pro capite) e che abbiano sottoscritto accordi con lo Stato comportanti specifici impegni volti al più efficace rientro dal disavanzo e a limitare i poteri di gestione degli amministratori.

La censura regionale non è stata quindi ritenuta fondata perché pretende di assimilare situazioni diverse, dal momento che il legislatore ha preso in considerazione discipline speciali, applicabili solo agli enti locali e non alle regioni; va inoltre considerato che non sono, invece, esonerati dall'obbligo del contributo gli enti locali che abbiano in corso piani di rientro regolati in maniera uniforme a quelli delle regioni.

c) Regioni in piano di rientro: la previsione statale del riversamento per cassa a favore dello Stato.

Con la **sentenza n. 195/2024**, la Corte ha ritenuto non fondata la censura regionale rivolta alla norma statale per contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost.: essa non consentirebbe alle regioni in piano di rientro, in luogo del riversamento per cassa a favore dello Stato, di iscrivere il contributo alla finanza pubblica dovuto in uno specifico capitolo di spesa del proprio bilancio, sul quale non è possibile impegnare risorse, «con la conseguenza che, al termine

dell'esercizio, il relativo stanziamento confluisca nel risultato di amministrazione, quale quota di maggior recupero del disavanzo».

Secondo la Corte, la scelta del legislatore statale operata per gli anni successivi al 2024 non è stata considerata irragionevole ove si consideri che il legislatore sembra avere privilegiato, quanto meno nelle more del completo adeguamento alla nuova *governance* economica europea, la finalità di un certo e tempestivo conseguimento dell'obiettivo richiesto a ciascuna regione.

Non è stato poi ritenuto pertinente il richiamo alle sentenze n. 101 del 2018 e n. 247 del 2017 con le quali la Corte costituzionale ha affermato, tra l'altro, il principio della piena disponibilità dell'avanzo di amministrazione da parte dell'ente che lo ha maturato. In quelle occasioni venivano in rilievo regole generali relative alla modalità di conseguimento dell'equilibrio di bilancio, l'interpretazione delle quali, secondo tali pronunce, non poteva porsi in contrasto con l'autonomia finanziaria dell'ente.

Nella specie, invece, il tema della "intangibilità" dell'avanzo accertato non incide sulla operatività della norma impugnata, la quale mira a contenere la spesa pubblica nel suo complesso, nell'ottica della riduzione dell'indebitamento netto, e non considera la provenienza delle risorse che, indirettamente, risultano comprese.

5. Tutela dei diritti fondamentali: il diritto alla salute e vincoli finanziari (sentt. n. 192; n. 195/2024)

a) Vincoli di bilancio, vincoli eurounitari e garanzia della «spesa costituzionalmente necessaria»

Con la **sentenza n. 195/2024**, la Corte, nel censurare la prassi legislativa troppo incline a effettuare pesanti «tagli lineari» (sentenze n. 63 del 2024 e n. 220 del 2021) anche sulla sanità (sentenza n. 154 del 2017, punto 4.6.2.1. del *Considerato in diritto*), ha ricordato di avere introdotto a partire dalla sentenza n. 169 del 2017, la nozione di «spesa costituzionalmente necessaria» (ripresa poi nelle sentenze n. 220 del 2021, n. 197 del 2019 e n. 87 del 2018), funzionale a evidenziare che, in un contesto di risorse scarse, per fare fronte a esigenze di contenimento della spesa pubblica dettate anche da vincoli euro unitari, devono essere prioritariamente ridotte le altre spese indistinte, rispetto a quella che si connota come funzionale a garantire il «fondamentale» diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost., che chiama in causa imprescindibili esigenze di tutela anche delle fasce più deboli della popolazione, non in grado di accedere alla spesa sostenuta direttamente dal cittadino, cosiddetta *out of pocket*.

b) Vincoli di bilancio e garanzia del diritto della salute

Con la **sentenza n. 195/2024**, la Corte ha affermato che nemmeno nel caso in cui la regione non abbia versato la propria quota del contributo alla finanza pubblica, lo Stato può «rispondere» tagliando risorse destinate alla spesa costituzionalmente necessaria, tra cui quella sanitaria – già, peraltro, in grave sofferenza per l'effetto, come si è visto, delle precedenti stagioni di arditi tagli lineari – dovendo quindi agire su altri versanti che non rivestono il medesimo carattere.

In proposito, la Corte ha, del resto, affermato che «[è] la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sentenza n. 275 del 2016); da questo principio deriva che tali diritti, e in particolare il diritto alla salute, coinvolgendo primarie esigenze della persona umana, non possono essere sacrificati fintanto che esistono risorse che il decisore politico ha la disponibilità di utilizzare per altri impieghi che non rivestono la medesima priorità.

In senso analogo, si pronuncia la Corte (**sent. n. 192/2024**), nella parte in cui in essa si trova affermato che i LEP sono un vincolo posto al legislatore statale, tenendo conto delle risorse disponibili, e rivolto essenzialmente al legislatore regionale e alla pubblica amministrazione; la loro determinazione origina, poi, il dovere stesso dello Stato di garantirne il finanziamento.

c) Vincoli di bilancio e garanzia del diritto della salute e rispetto del principio della leale collaborazione

La Corte con la stessa **sentenza n. 195/2024**, ha ritenuto che, nella materia di competenza legislativa concorrente «tutela della salute», «solo attraverso una leale collaborazione orientata al bene comune che il modello pluralistico riconosciuto dalla Costituzione può svilupparsi, “in una prospettiva generativa” (sentenza n. 168 del 2021), verso la migliore tutela del diritto alla salute» (sentenza n. 40 del 2022; in senso analogo, sentenza n. 87 del 2024).

PAGINA BIANCA

TAVOLE*

* Le indicazioni numeriche delle tavole 2 e 3 si riferiscono agli effetti sul saldo netto da finanziare di competenza (SNF).

PAGINA BIANCA

Tavola 1

ONERI FINANZIARI INDICATI DALLE LEGGI ORDINARIE E DAI DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI NEL PERIODO SETTEMBRE - DICEMBRE 2024

Leggi									
N.	Legge/D Lgs. n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	D.L. n.	Scheda analitica n. (*)	Iniziativa	Atto n.
1	130	6 settembre 2024	Disposizioni per la celebrazione del centenario della città di Latina 1932-2032	216	14 settembre 2024		1	Parl.	S.785 C.1956
2	142	24 settembre 2024	Disposizioni in favore dell'Associazione Arena Sferisterio - Teatro di tradizione per l'organizzazione del Macerata Opera Festival	235	7 ottobre 2024		2	Parl.	C.1127 S.1151
3	143	7 ottobre 2024	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 agosto 2024, n. 113, recante misure urgenti di carattere fiscale, proroghe di termini normativi ed interventi di carattere economico	236	8 ottobre 2024	113/2024	3	Gov.	S.1222 C.2066
4	148	30 settembre 2024	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica del Kosovo sulla cooperazione di polizia, fatto a Roma il 12 novembre 2020	242	15 ottobre 2024		4	Gov.	S.694 C.1388
5	149	30 settembre 2024	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica d'Armenia inteso a facilitare l'applicazione della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959, fatto a Roma il 22 novembre 2019	243	16 ottobre 2024		5	Gov.	S.676 C.1260
6	150	1 ottobre 2024	Revisione della disciplina in materia di valutazione delle studentesse e degli studenti, di tutela dell'autorevolezza del personale scolastico nonché di indirizzi scolastici differenziati	243	16 ottobre 2024			Gov.	S.924 S.924-bis C.1830
7	151	30 settembre 2024	Ratifica ed esecuzione del Trattato di assistenza giudiziaria in materia penale tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica del Senegal, fatto a Dakar il 4 gennaio 2018	244	17 ottobre 2024		6	Gov.	S.613 C.1149
8	152	7 ottobre 2024	Disposizioni in materia di manifestazioni di rievocazione storica e delega al Governo per l'adozione di norme per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale	244	17 ottobre 2024		7	Parl.	C.799 S.1038
9	157	30 settembre 2024	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Ghana in materia di cooperazione nel settore della difesa, fatto ad Accra il 28 novembre 2019	248	22 ottobre 2024		8	Gov.	S.563 C.1150
10	162	28 ottobre 2024	Disposizioni per la promozione e lo sviluppo delle <i>start-up</i> e delle piccole e medie imprese innovative mediante agevolazioni fiscali e incentivi agli investimenti.	261	7 novembre 2024		9	Parl.	C.107 S.816 C. 107-B

segue

N.	Legge/D.Lgs. n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	D.L.n.	Scheda analitica n. (*)	Iniziativa	Alto n.
Leggi									
11	163	6 novembre 2024	Ratifica ed esecuzione dei seguenti atti internazionali: a) Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo in merito all'appuntamento congiunto e/o al cofinanziamento di progetti nei Paesi destinatari della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, fatto a Monaco il 17 febbraio 2024; b) Accordo di garanzia (Progetto di ripristino emergenziale di centrali idroelettriche) tra il Governo dell'Ucraina, la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo e il Governo della Repubblica italiana, con Allegati, fatto a Monaco il 17 febbraio 2024; c) Accordo di supporto al progetto e cessione tra la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo e il Governo della Repubblica italiana, con riferimento al progetto di ripristino emergenziale delle centrali idroelettriche, con Allegati, fatto a Monaco il 17 febbraio 2024; d) Dichiarazione di adesione tra la Società per azioni «Ukrhydroenergo», il Governo della Repubblica italiana e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo concernente il progetto di ripristino emergenziale delle centrali idroelettriche, fatto a Monaco il 17 febbraio 2024	261, Suppl. Ord. n. 38	7 novembre 2024		10	Gov.	S.1230 C.2099
12	165	23 ottobre 2024	Istituzione del Museo del Ricordo in Roma	265	12 novembre 2023		11	Gov.	S.1021 C.1980
13	166	14 novembre 2024	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da atti dell'Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano	267	14 novembre 2024	131/2024	12	Gov.	C.2038 S.1287
14	168	31 ottobre 2024	Modifiche alla legge 21 luglio 2016, n. 145, recante disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali	269	16 novembre 2024			Gov.	S.1020 C.2049
15	169	4 novembre 2024	Modifica all'articolo 12 della legge 19 febbraio 2004, n. 40, in materia di perseguibilità del reato di surrogazione di maternità' commesso all'estero da cittadino italiano	270	18 novembre 2024			Parl.	C.887 S.824
16	170	5 novembre 2024	Istituzione della Giornata nazionale delle periferie urbane	270	18 novembre 2024			Parl.	C.1737 S.1178
17	171	18 novembre 2024	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1 ottobre 2024, n. 137, recante misure urgenti per contrastare i fenomeni di violenza nei confronti dei professionisti sanitari, socio-sanitari, ausiliari e di assistenza e cura nell'esercizio delle loro funzioni nonché di danneggiamento dei beni destinati all'assistenza sanitaria	276	25 novembre 2024	137/2024		Gov.	S.1256 C.2128
18	176	18 novembre 2024	Disposizioni in materia di assistenza sanitaria per le persone senza dimora	280	29 novembre 2024		13	Gov.	C.433 S.1175
19	177	25 novembre 2024	Interventi in materia di sicurezza stradale e delega al Governo per la revisione del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285	280	29 novembre 2024			Gov.	C.1435 S.1086

segue

N.	Legge/D.Lgs. n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	D.L. n.	Scheda analitica n. (*)	Iniziativa	Alto n.
Leggi									
20	182	18 novembre 2024	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica popolare cinese per eliminare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le evasioni e le elusioni fiscali, con Protocollo, fatto a Roma il 23 marzo 2019	283	3 dicembre 2024		14	Gov.	S.1127 C.2030
21	183	18 novembre 2024	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di sede tra la Repubblica italiana e il Tribunale unificato dei brevetti, fatto a Roma il 26 gennaio 2024	284	4 dicembre 2024		15	Gov.	S.1042 C.1849
22	184	18 novembre 2024	Ratifica ed esecuzione della Convenzione sull'istituzione dell'organizzazione governativa internazionale GCAP, fatta a Tokyo il 14 dicembre 2023	284	4 dicembre 2024		16	Gov.	S.1225 C.2100
23	187	9 dicembre 2024	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, recante disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali	289	10 dicembre 2024	145/2024	17	Gov.	C.2088 S.1310
24	188	28 novembre 2024	Disposizioni per il finanziamento di interventi volti al rafforzamento dei servizi consolari in favore dei cittadini italiani residenti o presenti all'estero	290	11 dicembre 2024		18	Parl.	C.960 S.1210
25	189	9 dicembre 2024	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 ottobre 2024, n. 155, recante misure urgenti in materia economica e fiscale e in favore degli enti territoriali	291	12 dicembre 2024	155/2024	19	Gov.	S.1274 C.2150
26	191	13 dicembre 2024	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 ottobre 2024, n. 153, recante disposizioni urgenti per la tutela ambientale del Paese, la razionalizzazione dei procedimenti di valutazione e autorizzazione ambientale, la promozione dell'economia circolare, l'attuazione di interventi in materia di bonifiche di siti contaminati e dissesto idrogeologico	294	16 dicembre 2024	153/2024	20	Gov.	S.1272 C.2164
27	193	16 dicembre 2024	Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023	295	17 dicembre 2024		21	Gov.	C.2022 S.1318
28	199	20 dicembre 2024	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 ottobre 2024, n. 160, recante disposizioni urgenti in materia di lavoro, università, ricerca e istruzione per una migliore attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza	302	27 dicembre 2024	160/2024	22	Gov.	C.2119 S.1323
29	203	13 dicembre 2024	Disposizioni in materia di lavoro	303	28 dicembre 2024		23	Gov.	C.1532 S.1532- <i>bis</i> S.1264
30	207	30 dicembre 2024	Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027	305, Suppl. Ord n. 38	31 dicembre 2024			Gov.	C.2112 S.2112- <i>bis</i> S.1330

N.	Legge/D.Lgs. n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	D.L.n.	Scheda analitica n. (*)	Iniziativa	Alto n.
Decreti legislativi									
1	125	6 settembre 2024	Attuazione della direttiva 2022/2464/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022, recante modifica del regolamento 537/2014/UE, della direttiva 2004/109/CE, della direttiva 2006/43/CE e della direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la rendicontazione societaria di sostenibilità	212	10 settembre 2024			Gov.	160
2	128	4 settembre 2024	Attuazione della direttiva (UE) 2021/2101 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2021, che modifica la direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la comunicazione delle informazioni sull'imposta sul reddito da parte di talune imprese e succursali.	214	12 settembre 2024		24	Cov.	158
3	129	5 settembre 2024	Adeguamento della normativa nazionale al regolamento (UE) 2023/1114 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 2023, relativo ai mercati delle crypto-attività e che modifica i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 1095/2010 e le direttive 2013/36/UE e (UE) 2019/1937	215	13 settembre 2024			Gov.	227
4	134	4 settembre 2024	Attuazione della direttiva (UE) 2022/2557 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022, relativa alla resilienza dei soggetti critici e che abroga la direttiva 2008/114/CE del Consiglio	223	23 settembre 2024		25	Cov.	165
5	135	4 settembre 2024	Attuazione della direttiva (UE) 2022/431 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2022, che modifica la direttiva 2004/37/CE sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro	226	26 settembre 2024			Gov.	157
6	136	13 settembre 2024	Disposizioni integrative e correttive al codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui al decreto legislativo del 12 gennaio 2019, n. 14	227	27 settembre 2024			Cov.	178
7	138	4 settembre 2024	Recepimento della direttiva (UE) 2022/2555, relativa a misure per un livello comune elevato di cybersecurity nell'Unione, recante modifica del regolamento (UE) n. 910/2014 e della direttiva (UE) 2018/1972 e che abroga la direttiva (UE) 2016/1148	230	1 ottobre 2024		26	Cov.	164
8	139	18 settembre 2024	Disposizioni per la razionalizzazione dell'imposta di registro, dell'imposta sulle successioni e donazioni, dell'imposta di bollo e degli altri tributi indiretti diversi dall'IVA	231	2 ottobre 2024		27	Cov.	171
9	141	26 settembre 2024	Disposizioni nazionali complementari al codice doganale dell'Unione e revisione del sistema sanzionatorio in materia di accise e altre imposte indirette sulla produzione e sui consumi	232	3 ottobre 2024		28	Cov.	166
10	144	7 ottobre 2024	Norme di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2022/868 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2022, relativo alla governance europea dei dati e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724	238	10 ottobre 2024			Gov.	177

segue

N.	Legge/DLgs. n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	D.L. n.	Scheda analitica n. (*)	Iniziativa	Atton.
Decreti legislativi									
11	146	4 settembre 2024	Attuazione della direttiva di esecuzione (UE) 2022/2438, che modifica la direttiva 93/49/CEE e la direttiva di esecuzione 2014/98/UE, per quanto riguarda gli organismi nocivi regolamentati non da quarantena rilevanti per l'Unione sui materiali di moltiplicazione delle piante ornamentali, sui materiali di moltiplicazione delle piante da frutto e sulle piante da frutto destinate alla produzione di frutti	239	11 ottobre 2024			Gov.	156
12	147	10 settembre 2024	Attuazione della direttiva (UE) 2023/958 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, recante modifica della direttiva 2003/87/CE per quanto riguarda il contributo del trasporto aereo all'obiettivo di riduzione delle emissioni in tutti i settori dell'economia dell'Unione e recante adeguata attuazione di una misura mondiale basata sul mercato, nonché della direttiva (UE) 2023/959 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, recante modifica della direttiva 2003/87/CE, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione, e della decisione (UE) 2015/1814, relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra	241	14 ottobre 2024			Gov.	161
13	156	7 ottobre 2024	Adeguamento della disciplina sanzionatoria prevista dal testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, al regolamento (UE) n. 1259/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 111/2005 del Consiglio recante norme per il controllo del commercio dei precursori di droghe tra la comunità e i paesi terzi	247	21 ottobre 2024			Gov.	149
14	164	31 ottobre 2024	Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149, recante attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata	264	11 novembre 2024			Gov.	137-bis
15	173	5 novembre 2024	Testo unico delle sanzioni tributarie amministrative e penali	279, Suppl. Ord n. 40	28 novembre 2024			Gov.	192
16	174	5 novembre 2024	Testo unico dei tributi erariali minori	279, Suppl. Ord n. 40	28 novembre 2024			Gov.	184
17	175	14 novembre 2024	Testo unico della giustizia tributaria	279, Suppl. Ord n. 40	28 novembre 2024			Gov.	193
18	179	31 ottobre 2024	Attuazione della direttiva (UE) 2023/946 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, che modifica la direttiva 2003/25/CE per quanto riguarda l'inclusione di requisiti di stabilità migliorati e l'allineamento di tale direttiva ai requisiti di stabilità definiti dall'Organizzazione marittima internazionale	280	29 novembre 2024			Gov.	185

segue

N.	Legge/D.Lgs. n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	D.L. n.	Scheda analitica n. (*)	Iniziativa	Atto n.
Decreti legislativi									
19	180	13 novembre 2024	Attuazione della direttiva (UE) 2020/285 del Consiglio del 18 febbraio 2020 che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda il regime speciale per le piccole imprese e della direttiva UE 2022/542 del Consiglio del 5 aprile 2022 recante modifica delle direttive 2006/112/CE e (UE) 2020/285 per quanto riguarda le aliquote dell'imposta sul valore aggiunto	281	30 novembre 2024		29	Gov.	188
20	181	12 novembre 2024	Attuazione della direttiva (UE) 2023/977 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, relativa allo scambio di informazioni tra le autorità di contrasto degli Stati membri e che abroga la decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio	282	2 dicembre 2024			Gov.	186
21	190	25 novembre 2024	Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118	291	12 dicembre 2024			Gov.	187
22	192	13 dicembre 2024	Revisione del regime impositivo dei redditi (IRPEF-IRRES)	294	16 dicembre 2024		30	Gov.	218
23	195	2 dicembre 2024	Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2022/2036, che modifica il regolamento (UE) n. 575/2013 e la direttiva 2014/59/UE per quanto riguarda il trattamento prudenziale degli enti di importanza sistemica a livello mondiale con strategia di risoluzione a punto di avvio multiplo e metodi di sottoscrizione indiretta degli strumenti ammissibili per il soddisfacimento del requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili	296	18 dicembre 2024			Gov.	195
24	198	10 dicembre 2024	Disposizioni per il compiuto adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali	300	23 dicembre 2024			Gov.	196
25	204	27 dicembre 2024	Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento (UE) 2023/1113 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 2023, riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e determinate crypto-attività e che modifica la direttiva (UE) 2015/849, e per l'attuazione della direttiva (UE) 2015/849, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, come modificata dall'articolo 38 del medesimo Regolamento (UE) 2023/1113	303	28 dicembre 2024			Gov.	227
26	209	31 dicembre 2024	Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36	305, Suppl. Ord n. 38	31 dicembre 2024			Gov.	226

(*) Le leggi ordinarie 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 2024

	2024	2025	2026	2027	Onere permanente	Note Plur./suc.
Leggi						
130	200.000	500.000	500.000	900.000	0	
142	400.000	400.000	400.000	400.000	0	
143	561.714.000	261.954.700	297.730.000	245.367.500	0	
148	41.423	41.423	0	0	0	
149	67.835	67.835	0	0	0	
151	73.079	73.079	0	0	0	
152	410.000	60.000	60.000	60.000	0	
157	4.876	4.876	0	0	0	
162	0	3.300.000	4.400.000	7.000.000	0	
165	3.000.000	3.000.000	2.050.000	50.000	0	
166	3.872.000	9.554.604	11.829.635	12.040.635	0	
176	0	1.000.000	1.000.000	0	0	
182	0	10.860.000	10.860.000	10.860.000	0	
183	845.000	385.000	385.000	385.000	0	
184	3.646.660	20.036.640	27.036.640	27.536.640	0	
187	40.180.000	18.263.418	18.622.271	18.696.671	0	
188	0	4.000.000	4.000.000	4.000.000	0	
189	3.226.000.720	95.000.000	35.000.000	50.000.000	0	
191	104.177	456.358	6.456.358	6.456.358	0	
193	0	1.800.000	14.500.000	9.000.000	0	
199	100.400.000	41.800.000	0	0	0	
203	18.450.000	9.950.000	10.650.000	11.950.000	0	
Totale	3.959.409.770	482.507.933	445.479.904	404.702.804	0	
Decreti legislativi						
dlgs 128	400.000	400.000	400.000	400.000	0	
dlgs 134	1.996.645	6.786.579	6.786.579	6.786.579	0	
dlgs 138	409.424	5.925.695	5.925.695	5.925.695	0	
dlgs 139	0	148.058.000	93.558.000	93.558.000	0	
dlgs 141	54.790	131.497	131.497	131.497	0	
dlgs 180	0	19.000.000	19.000.000	19.000.000	0	
dlgs 192	0	492.020.554	573.180.554	730.770.000	0	
Totale	2.860.859	672.322.325	698.982.325	856.571.771	0	
Totale complessivo	3.962.270.629	1.154.830.258	1.144.462.229	1.261.274.575	0	

N.B.: La tavola riporta gli oneri netti come specificato nella legenda a pagina 113

TAVOLA 3

QUADRO RIASSUNTIVO DELLE MODALITÀ DI COPERTURA DEGLI ONERI RIFERITI A LEGGI
ORDINARIE E DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI NEL PERIODO SETTEMBRE – DICEMBRE 2024

	2024	2025	2026	2027	Totale quadriennio	%
Leggi						
Fondi speciali:						
<i>parte corrente</i>	59.283.050	52.237.589	76.973.089	76.473.089	264.966.817	5,01
<i>c/ capitale</i>	9.550.000	9.800.000	4.000.000	2.400.000	25.750.000	0,49
Totale fondi speciali	68.833.050	62.037.589	80.973.089	78.873.089	290.716.817	5,49
Modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa					0	0,00
Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa	3.448.813.720	321.105.761	247.493.465	286.823.215	4.304.236.161	81,31
Nuove o maggiori entrate	110.000.000	99.364.583	117.675.000	39.593.750	366.633.333	6,93
Altre forme di copertura	332.163.000	0	0	0	332.163.000	6,27
Totale	3.959.809.770	482.507.933	446.141.554	405.290.054	5.293.749.311	100
Decreti legislativi						
Fondi speciali:						
<i>parte corrente</i>					0	0,00
<i>c/ capitale</i>					0	0,00
Totale fondi speciali	0	0	0	0	0	0,00
Modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa					0	0,00
Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa	2.806.069	188.388.375	146.388.375	161.977.821	499.560.640	22,39
Nuove o maggiori entrate	54.790	483.933.950	552.593.950	694.593.950	1.731.176.640	77,61
Altre forme di copertura					0	0,00
Totale	2.860.859	672.322.325	698.982.325	856.571.771	2.230.737.280	100
Totale complessivo	3.962.670.629	1.154.830.258	1.145.123.879	1.261.861.825	7.524.486.591	

TAVOLA 3 Bis

MODALITÀ DI COPERTURA DELLE LEGGI DI CUI AL PERIODO SETTEMBRE – DICEMBRE 2024
PER IL QUADRIENNIO 2024-2027

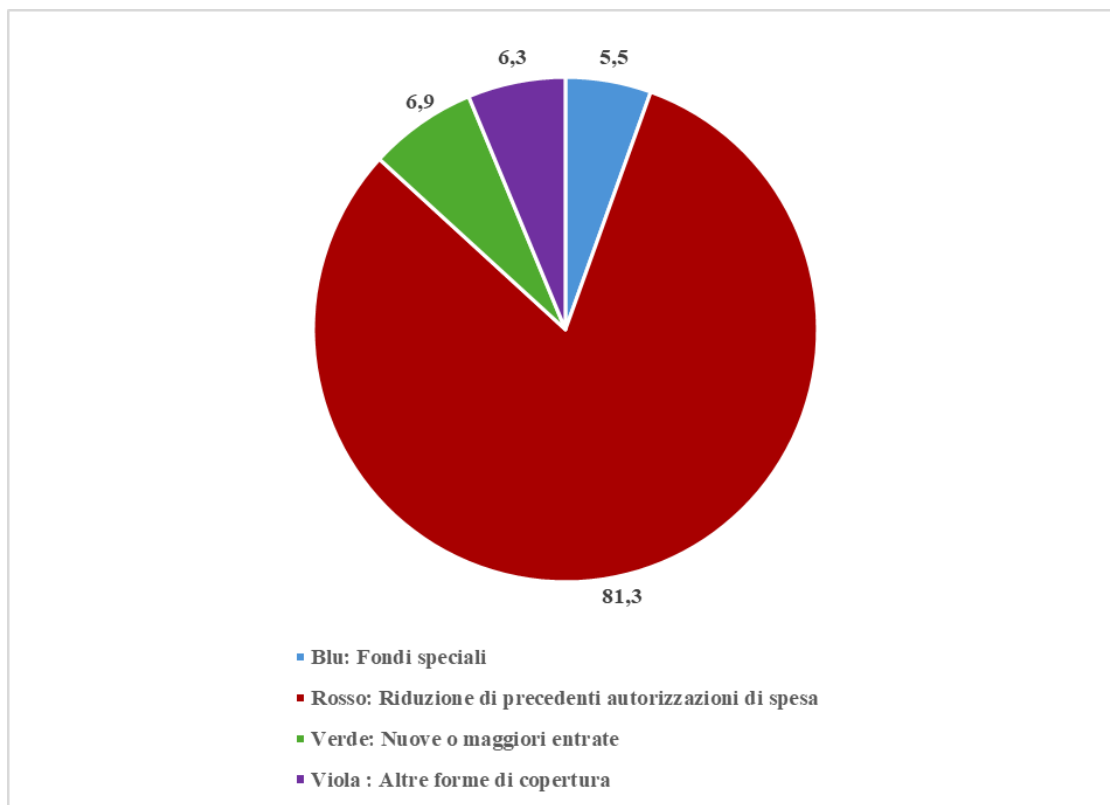


TAVOLA 4

ONERI FINANZIARI INDICATI DALLE LEGGI ORDINARIE E DAI DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI
NELL'ANNO 2024

	2023	2024	2025	2026	Totale Oneri	Note Plur./suc.
Leggi						
2	235.077	2.820.903	2.820.903	2.820.903	8.697.786	
11	96.718.200	207.000.000	1.000.000	1.000.000	305.718.200	
14	0	261.400.424	245.808.306	245.949.673	753.158.403	
18	0	99.497.028	247.133.000	136.652.802	483.282.830	
28	0	344.973.400	46.400.000	49.200.000	440.573.400	
30	0	18.050.000	0	0	18.050.000	
36	0	24.070.000	18.310.000	20.180.000	62.560.000	
38	0	8.188.008	0	0	8.188.008	
56	2.000.000	3.741.241.929	4.990.339.054	3.953.327.995	12.686.908.978	
223	0	5.000.000	5.000.000	5.000.000	15.000.000	
59	0	2.000	2.000	2.000	6.000	
65	0	0	2.850	0	2.850	
67	0	332.725.000	1.124.200.000	1.062.300.000	2.519.225.000	
79	0	500.000	500.000	500.000	1.500.000	
80	0	1.000.000	1.000.000	1.000.000	3.000.000	
95	0	326.586.905	373.909.939	71.363.821	771.860.665	
96	0	23.367.474	0	0	23.367.474	
101	0	341.652.379	113.046.276	25.395.632	480.094.287	
102	0	56.240	168.720	168.720	393.680	
106	0	37.928.415	225.058.710	170.614.370	433.601.495	
107	0	89.769.777	162.959.595	168.559.595	421.288.967	
111	0	92.908.248	76.921.600	75.762.586	245.592.434	
112	0	1.861.755	15.681.079	40.463.776	58.006.610	
114	0	1.291.000	9.981.853	20.299.158	31.572.011	
115	0	2.526.174.982	5.552.462	1.752.462	2.533.479.906	
120	0	754.688.318	62.861.635	67.861.635	885.411.588	
121	0	10.735.972	5.679.607	5.679.607	22.095.186	
130	0	200.000	500.000	500.000	1.200.000	
142	0	400.000	400.000	400.000	1.200.000	
143	0	561.714.000	261.954.700	297.730.000	1.121.398.700	
148	0	41.423	41.423	0	82.846	
149	0	67.835	67.835	0	135.670	
151	0	73.079	73.079	0	146.158	
152	0	410.000	60.000	60.000	530.000	
157	0	4.876	4.876	0	9.752	
162	0	0	3.300.000	4.400.000	7.700.000	

2023		2024	2025	2026	Totale Oneri	Note Plur./suc.
Leggi						
165	0	3.000.000	3.000.000	2.050.000	8.050.000	
166	0	3.872.000	9.554.604	11.829.635	25.256.239	
176	0	0	1.000.000	1.000.000	2.000.000	
182	0	0	10.860.000	10.860.000	21.720.000	
183	0	845.000	385.000	385.000	1.615.000	
184	0	3.646.660	20.036.640	27.036.640	50.719.940	
187	0	40.180.000	18.263.418	18.622.271	77.065.689	
188	0	0	4.000.000	4.000.000	8.000.000	
189	0	3.226.000.720	95.000.000	35.000.000	3.356.000.720	
191	0	104.177	456.358	6.456.358	7.016.893	
193	0	0	1.800.000	14.500.000	16.300.000	
199	0	100.400.000	41.800.000	0	142.200.000	
203	0	18.450.000	9.950.000	10.650.000	39.050.000	
Totale	98.953.277	13.212.899.927	8.216.845.522	6.571.334.639	28.100.033.365	
Decreti legislativi						
dlgs 1	0	0	1.200.000	1.200.000	2.400.000	
dlgs 13	0	71.500.000	143.000.000	143.000.000	357.500.000	
dlgs 20	0	0	1.683.000	3.202.000	4.885.000	
dlgs 29	0	0	250.000.000	250.000.000	500.000.000	
dlgs 41	0	0	152.000.000	152.000.000	304.000.000	
dlgs 62	0	29.630.031	134.854.776	273.370.116	437.854.923	
dlgs 87	0	4.000.000	32.900.000	57.900.000	94.800.000	
dlgs 108	0	2.591.227	105.682.455	5.182.455	113.456.137	
dlgs 110	0	0	37.630.000	71.830.000	109.460.000	
dlgs 128	0	400.000	400.000	400.000	1.200.000	
dlgs 134	0	1.996.645	6.786.579	6.786.579	15.569.803	
dlgs 138	0	409.424	5.925.695	5.925.695	12.260.814	
dlgs 139	0	0	148.058.000	93.558.000	241.616.000	
dlgs 141	0	54.790	131.497	131.497	317.784	
dlgs 180	0	0	19.000.000	19.000.000	38.000.000	
dlgs 192	0	0	492.020.554	573.180.554	1.065.201.108	
Totale	0	110.582.117	1.531.272.556	1.656.666.896	3.298.521.569	
Totale complessivo	98.953.277	13.323.482.044	9.748.118.078	8.228.001.535	31.398.554.934	

N.B.: La tavola riporta gli oneri netti come specificato nella legenda a pagina 113

Tavola 5

QUADRO RIASSUNTIVO DELLE MODALITÀ DI COPERTURA DEGLI ONERI RIFERITI A LEGGI ORDINARIE E DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI NELL'ANNO 2024

	I quad.				II quad.					III quad.				Totale Coperture	% sul totale parziale delle leggi e dei d.lgs 2024	% sul totale delle leggi e dei d.lgs 2024
	2023	2024	2025	2026	2023	2024	2025	2026		2023	2024	2025	2026			
Leggi																
Fondi speciali:																
parte corrente	2.000.000	164.409.213	164.303.076	168.271.031	0	26.519.660	72.631.365	76.929.302	0	59.283.050	52.237.589	76.973.089	863.557.375	3,1	2,7	
c/ capitale	0	99.880.000	50.000.000	107.128.450	0	64.165.000	59.015.000	47.015.000	0	9.550.000	9.800.000	4.000.000	450.553.450	1,6	1,4	
Totale fondi speciali	2.000.000	264.289.213	214.303.076	275.399.481	0	90.684.660	131.646.365	123.944.302	0	68.833.050	62.037.589	77.893.089	1.311.030.825	4,6	4,2	
Modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa																
Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa	235.077	2.591.883.578	2.665.721.115	2.320.004.820	0	1.063.811.777	962.200.622	517.547.185	0	3.448.813.720	321.105.761	247.493.465	14.138.817.120	50,1	44,8	
Nuove o maggiori entrate	0	0	6.660.000	17.800.000	0	0	1.068.600.000	1.058.600.000	0	110.000.000	99.364.583	117.675.000	2.478.699.583	8,8	7,9	
Altre forme di copertura	96.718.200	1.857.168.902	2.742.907.073	1.804.057.073	0	3.436.784.062	15.079.339	12.079.339	0	332.163.000	0	0	10.296.956.988	36,5	32,6	
Totale delle leggi	98.953.277	4.713.341.693	5.629.591.264	4.417.261.374	0	4.591.280.499	2.177.526.326	1.712.170.826	0	3.959.809.770	482.507.933	443.061.554	28.225.504.516	100		
Decreti legislativi																
Fondi speciali:																
parte corrente													0	0,0		
c/ capitale													0	0,0		
Totale fondi speciali	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0		
Modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa																
Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa	0	0	77.883.000	79.402.000	0	36.221.258	317.537.231	419.462.571	0	2.806.069	188.388.375	146.388.375	1.268.088.879	38,2	4,0	
Nuove o maggiori entrate	0	71.500.000	295.000.000	295.000.000	0	0	190.000	810.000	0	54.790	483.933.950	552.593.950	1.699.082.690	51,2	5,4	
Altre forme di copertura	0	0	175.000.000	175.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	350.000.000	10,6	1,1	
Totale dei d.lgs	0	71.500.000	547.883.000	549.402.000	0	36.221.258	317.727.231	420.272.571	0	2.860.859	672.322.325	698.982.325	3.317.171.569	100		
Totale complessivo	98.953.277	4.784.841.693	6.177.474.264	4.966.663.374	0	4.627.501.757	2.495.253.557	2.132.443.397	0	3.962.670.629	1.154.830.258	1.142.043.879	31.542.676.085		100	

SCHEDE ANALITICHE

ONERI E COPERTURE

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;
- a-bis) Modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa;
- b) Riduzioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;
- c) Modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate;
- d) Altre forme di copertura.

[N.B.: Con riguardo al saldo netto da finanziare di competenza, i colori blu e bianco nelle schede indicano la corrispondenza nella legge tra oneri e coperture (laddove l'identico colore evidenzia la corrispondenza), mentre quello giallo l'assenza di tale diretta correlazione (ovvero che una serie di norme di copertura compensa indistintamente un insieme di disposizioni onerose). I riferimenti in corsivo evidenziano utilizzi diversi di disponibilità già in essere, tenuto conto della formulazione della norma (tale, dunque, da non dar luogo ad un nuovo e maggiore onere)].

Il "TOTALE NETTO" si riferisce solo agli oneri nuovi o maggiori; di converso, il "TOTALE" include anche il diverso utilizzo di risorse in essere. La differenza viene desunta dall'allegato 3.

PAGINA BIANCA

SCHEDA N. 1

Legge 6 settembre 2024, n. 130 - Disposizioni per la celebrazione del centenario della città di Latina 1932-2032

Saldo netto da finanziare																				
ONERI										COPERTURE										
Art.	Co.	Disposizione	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur/suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur/suc.	
4	1	Costituzione del patrimonio della Fondazione «Latina 2032»		200.000	500.000	300.000	300.000			5	1	a1 «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2024, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della cultura	200.000	500.000	300.000	300.000				
4	2	Valorizzazione dei luoghi simbolici della città di Latina e dei suoi borghi, attraverso interventi strutturali di restauro e di potenziamento delle strutture esistenti				200.000	600.000			5	2	a2 «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2024, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della cultura.			200.000	600.000				
Totale nettizzato				200.000	500.000	500.000	900.000	0		Totale nettizzato				200.000	500.000	500.000	900.000	0		
TOTALE				200.000	500.000	500.000	900.000	0		TOTALE				200.000	500.000	500.000	900.000	0		

SCHEDA N. 2

Legge 24 settembre 2024, n. 142 - Disposizioni in favore dell'Associazione Arena Sferisterio - Teatro di tradizione, per l'organizzazione del Macerata Opera Festival

Saldo netto da finanziare

COPERTURE													
Art.	Co.	Disposizione	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur/ suc.	Art.	Co.	Modalità	Note
1	1	Contributo a favore dell'Associazione Arena Sferisterio - Teatro di tradizione		400.000	400.000	400.000	400.000			2	1	Riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto- legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307.	400.000
													400.000
													400.000
Totale nettilizzato				400.000	400.000	400.000	400.000	0		Totale nettilizzato			400.000
TOTALE				400.000	400.000	400.000	400.000	0		TOTALE			400.000

SCHEDA N. 3

Legge 7 ottobre 2024, n. 143 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 agosto 2024, n. 113, recante misure urgenti di carattere fiscale, proroghe di termini normativi ed interventi di carattere economico

Saldo netto da finanziare																			
ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur./ suc.
2-bis	1	Indennità, di importo pari a 100 euro, ai lavoratori dipendenti con coniuge e almeno un figlio e un reddito complessivo non superiore a 28.000 euro		100.300.000						2-bis	6	Riduzione dell'importo di cui all'articolo 1, comma 185, della legge 30 dicembre 2023, n. 213	b	34.000.000					
										2-bis	6	Riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307;	b	32.300.000					
										2-bis	6 a1	Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2024-2026, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2024, allo scopo utilizzando accantonamento dei Ministeri		34.000.000					
2-quater	1	Imposta sostitutiva per annualità ancora accertabili dei soggetti che aderiscono al concordato preventivo biennale		212.162.500	267.650.000	223.087.500			2-quater	16	c	Maggiori entrate derivanti dall'art. 2-quater della legge n. 143 del 2024			63.364.583	65.175.000	16.293.750		
									2-quater	16	b	Riduzione del fondo di cui all'articolo 62, comma 1, del decreto legislativo 27 dicembre 2023, n. 209			148.797.917	202.475.000	206.793.750		
4	1	Contributo, sotto forma di credito d'imposta, per investimenti pubblicitari in favore di leghe, società e associazioni sportive, effettuati dalla data di entrata in vigore del presente decreto al 15 novembre 2024, di cui all'art. 81 del D.L. 104/2020		7.000.000					4	1	d	Versamento all'entrata del bilancio dello Stato, da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri, delle risorse affluite sul suo bilancio autonomo per effetto dell'art. 10, c. 3, del decreto-legge n.73/2021 (contributi per spese sanitarie emergenza COVID in favore di società sportive)		7.000.000					
5	1	A agevolazioni IVA a beneficio della filiera equina, attraverso l'applicazione dell'aliquota al 5 per cento a specifiche operazioni		1.540.000	3.080.000	3.080.000	3.080.000			5	5	a1	Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2024-2026, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2024, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'economia e delle finanze	1.540.000	3.080.000	3.080.000	3.080.000		

segue

Saldo netto da finanziare																			
ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note plur./suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note plur./suc.
7	3	Proroga, dal 30/06/2024 al 30/11/2024 dei termini di versamento dell'imposta sostitutiva e di redazione della perizia giurata di stima in materia di rideeterminazione dei valori di acquisto delle partecipazioni negoziate e non negoziate in mercati regolamentati, di cui all'art. 1 comma 52, della legge n. 213 del 2023		19.200.000	19.200.000	19.200.000	19.200.000			7	5	c Maggiori entrate derivanti dall'art. 2-quater della legge n. 143 del 2024		19.200.000	19.200.000	19.200.000			
7- sexies	1	Esclusione possibilità di ottenere rimborsi di imposta relativi all'IVA applicata alle prestazioni sanitarie di chirurgia estetica precedenti l'entrata in vigore dell'art. 4-quater, c. 2, del D.L. 145/2023		3.500.000						7- sexies	2	b Riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004 n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307.	3.500.000						
9	1	Estensione della tutela assicurativa degli studenti e del personale del sistema nazionale di istruzione e formazione, della formazione terziaria professionalizzante e della formazione superiore per l'anno scolastico e accademico 2024-2025		17.490.000	29.98.000					9	1	b Riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 13, comma 9, lettera a), del citato decreto-legge n. 48 del 2023, con conseguente rideeterminazione, per i medesimi anni, degli importi di cui all'alinea del predetto articolo 13, comma 9	17.490.000	29.98.000					
10	12- bis	Integrazione e adeguamento dei sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche		50.000						10	12- bis a2	Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2024-2026, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2024, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.	50.000						
11	2	Incremento del Fondo per le emergenze nazionali, di cui all'articolo 44, comma 1 del D.Lgs. 1 del 2018		50.000.000															
11	3	Incremento del Fondo per interventi strutturali di politica economica (FISPE), di cui all'art. 10, c. 5, del D.L. 282/2004		23.000.000	7.800.000	7.800.000					3	c Utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dal comma 3 dell'articolo 7		84.000.000	7.800.000	7.800.000			
11	4	Contributo per la fondazione Santa Lucia di Roma		11.000.000															

segue

segue

Saldo netto da finanziare																			
ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur./ suc.
11	5-bis	Incremento stanziamento per il contributo per sostenere le spese relative a sessioni di psicoterapia fruibili presso specialisti privati, di cui all'art. 1-quater, c.3 del D.L. 228/2021		2.000.000						11	5-ter a)	Utilizzo del fondo di parte corrente iscritto nello stato di previsione del Ministero della salute ai sensi dell'articolo 34-ter, comma 5, della legge 31 dicembre 2009, n. 196		2.000.000					
13	1	Incremento delle risorse destinate ai collegi di merito accreditati, di cui al D.Lgs. 68 del 2012		1.000.000						13	1 a)	"Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2024, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'università e della ricerca		1.000.000					
14	1	Contributo per l'istituzione del Comitato nazionale "Neapolis 2500"		1.000.000															
14	2	Contributo in favore del comune di Gorizia, al fine di sostenere la realizzazione degli eventi culturali nell'ambito delle iniziative per la capitale europea della cultura 2025		3.000.000						14	5 a)	"Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2024, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della cultura		4.000.000					
14	5-bis	Stanziamento in favore di enti ed istituzioni culturali, di cui all'art. 1, comma 1 del decreto-legge 34 del 2011		2.700.000						14	5-bis b)	Riduzione del fondo di cui all'articolo 1, comma 632, della legge 29 dicembre 2022, n. 197		2.700.000					
15	1	Esenzione, a domanda del richiedente, dalla prestazione della garanzia sulle domande di finanziamento agevolato mediante gli strumenti di cui all'art. 10, comma 1, del decreto-legge 89 del 2024 e all'art. 2, comma 1, del decreto-legge 251 del 1981 (Fondo SIMEST 394/81), presentate fino al 31 dicembre 2025 e riguardanti il Continente africano			613.000					15	1 b)	Riduzione del Fondo per la promozione integrata, di cui all'art. 72, c. 1, lett. d), del D.L. 18/2020			613.000				

segue

Saldo netto da finanziare																			
ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur./ suc.
16-bis	1	((Contributo alle imprese e agli operatori della filiera suinicola danneggiati dal blocco alla movimentazione degli animali in conseguenza della diffusione della peste suina africana))		10.000.000					16-bis	3	d	((Risorse riciclabili dalle economie residue derivanti dall'attuazione degli interventi di cui all'articolo 26, comma 1, del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2022, n. 25))	5.000.000						
									16-bis	3	d	((Risorse riciclabili dalle economie residue derivanti dall'attuazione degli interventi di cui all'articolo 223, comma 1, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, già nella disponibilità dell' AGEA))	5.000.000						
16-bis	4	Contributo in favore dei soggetti che conferiscono carcasse nelle aree di stoccaggio o nei macelli autorizzati			1.000.000				16-bis	5	a1	"Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2024, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste	1.000.000						
16-bis	4	Interventi necessari per il rafforzamento delle barriere stradali e autostradali per il contenimento dei cinghiali selvatici			13.000.000				16-bis	1, lett. a)	b	Riduzione del Fondo per la gestione delle emergenze in agricoltura, di cui all'art. 1, c. 443, della L. 213/2023	10.000.000						
									16-bis	1, lett. a)	b	Riduzione del Fondo per il riaccantonamento dei residui passivi di conto capitale, di cui all'art. 34-ter.c. 5, L. 196/2009 - SALUTE	3.000.000						
19	1, lett. b)	Modifica, per il solo 2024, delle modalità previste per assicurare il contributo alla finanza pubblica da parte delle Regioni a statuto ordinario, di cui all'art.1, c. 527, della L. 213/2023 - eliminazione del versamento all'entrata del bilancio dello Stato		305.000.000					19	1, lett.d)	b	Riduzione delle risorse iscritte nell'ambito della missione «Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica», programma «Oneri finanziari relativi alla gestione della tesoreria», azione «Interessi sui conti di tesoreria»	305.000.000						

segue

2153

Legge 30 settembre 2024, n. 148 - Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica del Kosovo sulla cooperazione di polizia, fatto a Roma il 12 novembre 2020

Saldo netto da finanziare

ONERI					COPERTURE				
Art.	Co.	Disposizione	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur./ suc.
2	1	Attuazione dell'accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica del Kosovo sulla cooperazione di polizia, fatto a Roma il 12 novembre 2020.	41.423	41.423					
Totale nettizzato			41.423	41.423	0	0	0	0	
TOTALE			41.423	41.423	0	0	0	0	0

Legge 30 settembre 2024, n. 149 - Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica d'Armenia inteso a facilitare l'applicazione della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959, fatto a Roma il 22 novembre 2019																				
SCHEDA N.5																				
Saldo netto da finanziare																				
ONERI										COPERTURE										
Art.	Co.	Disposizione	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur./suc.	Co.	Art.	Modalità	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur./suc.	
2	1	Attuazione dell'accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica d'Armenia inteso a facilitare l'applicazione della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959, fatto a Roma il 22 novembre 2019		67.835	67.835					3	1	a1	Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	67.835	67.835					
Totale nettizzato				67.835	67.835	0	0	0		Totale nettizzato					67.835	67.835	0	0	0	0
TOTALE				67.835	67.835	0	0	0		TOTALE					67.835	67.835	0	0	0	0

Legge 30 settembre 2024, n. 151 - Ratifica ed esecuzione del Trattato di assistenza giudiziaria in materia penale tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica del Senegal, fatto a Dakar il 4 gennaio 2018

SCHEDA N. 6

Saldo netto da finanziare

ONERI					COPERTURE																				
Art.	Co.	Disposizione	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur./ suc.						
2	1	Attuazione del Trattato di assistenza giudiziaria in materia penale tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica del Senegal, fatto a Dakar il 4 gennaio 2018		73.079	73.079					3	1	a1	Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.	73.079	73.079										
Totale nettizzato				73.079	73.079	0	0	0		Totale nettizzato										73.079	73.079	0	0	0	
TOTALE				73.079	73.079	0	0	0		TOTALE										73.079	73.079	0	0	0	

SCHEDA N. 7

Legge 7 ottobre 2024, n. 152 – Disposizioni in materia di manifestazioni di rievocazione storica e delega al Governo per l'adozione di norme per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale

Saldo netto da finanziare

ONERI										COPERTURE															
Art.	Co.	Disposizione	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur./ suc.						
4	3	Istituzione e aggiornamento dell'elenco nazionale degli enti e delle manifestazioni di rievocazione storica		10.000	10.000	10.000	10.000			4	3	a1 «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2024, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della cultura.		10.000	10.000	10.000	10.000								
11	2	Istituzione di un elenco nazionale del patrimonio culturale immateriale, di un elenco nazionale del patrimonio culturale immateriale a salvaguardia urgente e di un elenco di buone pratiche per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale attraverso il censimento, la catalogazione e l'inventariazione a livello nazionale del patrimonio culturale immateriale		400.000	50.000	50.000	50.000			11	5	a1 «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2024, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della cultura.		400.000	50.000	50.000	50.000								
Totale nettilizzato				410.000	60.000	60.000	60.000	0		Totale nettilizzato										410.000	60.000	60.000	60.000	0	
TOTALE				410.000	60.000	60.000	60.000	0		TOTALE										410.000	60.000	60.000	60.000	0	

SCHEDA N. 8

Legge 30 settembre 2024, n. 157 - Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Ghana in materia di cooperazione nel settore della difesa, fatto ad Accra il 28 novembre 2019

Saldo netto da finanziare

ONERI										COPERTURE															
Art.	Co.	Disposizione	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note plur./ suc.						
2	1	Attuazione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Ghana in materia di cooperazione nel settore della difesa, fatto ad Accra il 28 novembre 2019.		4.876	4.876					3	1	a1 «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.	4.876	4.876											
Totale nettizzato				4.876	4.876	0	0	0	0	Totale nettizzato										4.876	4.876	0	0	0	0
TOTALE				4.876	4.876	0	0	0	0	TOTALE										4.876	4.876	0	0	0	0

SCHEDA N. 9

Legge 28 ottobre 2024, n. 162 - Disposizioni per la promozione e lo sviluppo delle start-up e delle piccole e medie imprese innovative mediante agevolazioni fiscali e incentivi agli investimenti.

Saldo netto da finanziare

ONERI										COPERTURE										
Art.	Co.	Disposizione	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur./ suc.	
2	1	Incentivi fiscali per gli investimenti in start-up innovative e in PMI innovative			1.800.000	1.800.000	1.800.000			2	3	Riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307.			1.800.000	1.800.000	1.800.000			
4	1	Minori entrate derivati dalle modifiche all'articolo 14 del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2021, n. 106, in materia di agevolazioni agli investimenti in start-up e PMI innovative, nonché disposizioni in materia di Anagrafe nazionale delle ricerche					2.600.000			4	6	Utilizzo delle maggiori entrate derivanti dalle disposizioni di cui al comma 1, lettera d) della legge n. 162 del 2024			1.500.000	2.600.000	5.200.000			
4	5	Incremento del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307			1.500.000	2.600.000	2.600.000													
Totale nettilizzato				0	3.300.000	4.400.000	7.000.000	0		Totale nettilizzato				0	3.300.000	4.400.000	7.000.000	0		
TOTALE				0	3.300.000	4.400.000	7.000.000	0		TOTALE				0	3.300.000	4.400.000	7.000.000	0		

SCHEDA N. 10

Legge 6 novembre 2024, n. 163 - Ratifica ed esecuzione dei seguenti atti internazionali: a) Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo in merito all'approntamento congiunto e/o al cofinanziamento di progetti nei Paesi destinatari della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, fatto a Monaco il 17 febbraio 2024; b) Accordo di garanzia (Progetto di ripristino emergenziale di centrali idroelettriche) tra il Governo dell'Ucraina, la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo e il Governo della Repubblica italiana, con Allegati, fatto a Monaco il 17 febbraio 2024; c) Accordo di supporto al progetto e cessione tra la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo e il Governo della Repubblica italiana, con riferimento al progetto di ripristino emergenziale delle centrali idroelettriche, con Allegati, fatto a Monaco il 17 febbraio 2024; d) Dichiarazione di adesione tra la Società per azioni «Ukrhydroenergo», il Governo della Repubblica italiana e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo concernente il progetto di ripristino emergenziale delle centrali idroelettriche, fatto a Monaco il 17 febbraio 2024

Saldo netto da finanziare

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Plur./ suc.	Note	Co.	Art.	2024	2025	2026	2027	Perm.	Plur./ suc.	Note
3	1	((Oneri per lo Stato italiano derivanti dagli atti internazionali volti a finanziare un progetto di cofinanziamento tra l'Italia e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS), per il sostegno al settore idroelettrico in Ucraina))	100.000.000	100.000.000						((Si provvede a valere sulle risorse disponibili nel fondo rotativo di cui all'articolo 8 della legge 11 agosto 2014, n. 125))	2	3	100.000.000						100.000.000
Totale rettificato				0	0	0	0	0	0	Totale rettificato				0	0	0	0	0	0
TOTALE				100.000.000	0	0	0	0	0	TOTALE				100.000.000	0	0	0	0	0

SCHEDA N. II

Legge 23 ottobre 2024, n. 165 - Istituzione del Museo del Ricordo in Roma

Saldo netto da finanziare

ONERI										COPERTURE										
Art.	Co.	Disposizione	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur./ suc.	
2	1	Realizzazione del Museo del Ricordo		3.000.000	3.000.000	2.000.000				2	1, lett. a) a2	Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2024-2026, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2024, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della cultura	3.000.000	3.000.000	2.000.000					
2	1	Spese per il funzionamento del Museo del Ricordo				50.000	50.000			2	1, lett. b) a1	Riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2024-2026, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2024, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della cultura			50.000	50.000				
Totale nettizzato				3.000.000	3.000.000	2.050.000	50.000	0		Totale nettizzato				3.000.000	3.000.000	2.050.000	50.000	50.000	0	
TOTALE				3.000.000	3.000.000	2.050.000	50.000	0		TOTALE				3.000.000	3.000.000	2.050.000	50.000	50.000	0	

SCHEDA N. 12

Legge 14 novembre 2024, n. 166 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da atti dell'Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano

Saldo netto da finanziare																			
ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur./ suc.
4	2	Incremento della dotazione organica dell'amministrazione giudiziaria (61 funzionari e 189 assistenti) - procedure di concorso			2.000.000					4	3	b	Riduzione del Fondo di cui all'articolo 16, comma 3, del decreto-legge 22 giugno 2023, n. 75, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 agosto 2023, n. 112;		2.000.000				
4	2	Incremento della dotazione organica dell'amministrazione giudiziaria (61 funzionari e 189 assistenti) - personale			5.002.710	10.005.420	10.005.420						Riduzione delle proiezioni dello stanziamento del Fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2024-2026, nell'ambito del Programma «Fondi di riserva e speciali» della						
4	2	Incremento della dotazione organica dell'amministrazione giudiziaria (61 funzionari e 189 assistenti) - oneri di funzionamento			1.056.250	105.750	105.750			4	5	a	Missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2024, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della giustizia.		6.058.960	10.111.170	10.111.170		
10	1	Modifiche alla L. 115/2015 finalizzate a consentire la totalizzazione dei periodi assicurativi maturati in Italia e cumulati con quelli maturati presso organizzazioni internazionali con i periodi assicurativi maturati in Stati UE, Svizzera, paesi EFTA/SEE o legati all'Italia da Convenzioni bilaterali di sicurezza sociale			666.000	849.000	1.060.000			10	2	b	Riduzione del Fondo di cui all'articolo 41-bis della legge 24 dicembre 2012, n. 234. Non si applicano le disposizioni di cui al terzo periodo dell'articolo 18, comma 9, della legge 29 luglio 2015, n. 115.		666.000	849.000	1.060.000		

Saldo netto da finanziare																			
segue																			
ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2024	2025	2026	2027	Perm. Plur./ suc.	Note	Art.	Co.	Modalità	Note	2024	2025	2026	2027	Perm. Plur./ suc.	
11-bis	2	Finanziamento dei richiami del personale volontario del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, iscritto nell'elenco istituito per le necessità delle strutture centrali e periferiche di cui all'articolo 6 del citato decreto legislativo n. 139 del 2006, fino al termine indicato al comma 1 dell'articolo 11-bis della legge n. 166 del 2024		3.872.000						11-bis	3	d	Utilizzo delle risorse riventienti dall'attuazione del comma 1 dell'art. 11-bis della legge n. 166 del 2024	3.872.000					
14	1	((Approvazione di uno specifico programma in coerenza con il Programma nazionale di controllo dell'inquinamento atmosferico di cui al decreto legislativo 30 maggio 2018, n. 81, della durata massima di 60 mesi, finalizzato a promuovere la mobilità sostenibile))		50.000.000	5.000.000	55.000.000	100.000.000			14	1	d	(Si provvede a valere sulla donazione del Fondo previsto dall'articolo 1, comma 498, della legge 30 dicembre 2021, n. 234))	50.000.000	5.000.000	55.000.000	100.000.000		
16-septies	1	Disposizioni per la prevenzione e la definizione delle procedure d'infrazione e pre-infrazione			829.644	869.465	869.465			16-septies	3	b	Riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.		829.644	869.465	869.465		
Totale netizzato				3.872.000	9.554.604	11.829.635	12.040.635	0	Totale netizzato						3.872.000	9.554.604	11.829.635	12.040.635	0
TOTALE				53.872.000	14.554.604	66.829.635	112.040.635	0	TOTALE						53.872.000	14.554.604	66.829.635	112.040.635	0

SCHEDA N. 14													
Legge 18 novembre 2024, n. 182 - Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica popolare cinese per eliminare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le evasioni e le elusioni fiscali, con Protocollo, fatto a Roma il 23 marzo 2019													
Saldo netto da finanziare													
ONERI							COPERTURE						
Art.	Co.	Disposizione	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur./suc.	Art.	Co.	Modalità	Note Plur./suc.
2	1	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica popolare cinese per eliminare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le evasioni e le elusioni fiscali, con Protocollo, fatto a Roma il 23 marzo 2019.			10.860.000	10.860.000	10.860.000			3	1	Riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2024-2026, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2024, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	
Totale nettilizzato				0	10.860.000	10.860.000	10.860.000	0		Totale nettilizzato			
TOTALE				0	10.860.000	10.860.000	10.860.000	0		TOTALE			
				0	10.860.000	10.860.000	10.860.000	0					

Legge 18 novembre 2024, n. 183 - Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di sede tra la Repubblica italiana e il Tribunale unificato dei brevetti, fatto a Roma il 26 gennaio 2024

Saldo netto da finanziare

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur./suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur./suc.
2	1	Autorizzazione dell'Accordo di sede tra la Repubblica italiana e il Tribunale unificato dei brevetti, fatto a Roma il 26 gennaio 2024.		845.000	385.000	385.000	385.000			4	3	a 1	Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2024-2026, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali», della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2024, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	845.000	385.000	385.000	385.000		
Totale netizzato				845.000	385.000	385.000	385.000	0		Totale netizzato				845.000	385.000	385.000	385.000	0	
TOTALE				845.000	385.000	385.000	385.000	0		TOTALE				845.000	385.000	385.000	385.000	0	

SCHEDA N. 16
Legge 18 novembre 2024, n. 184 - Ratifica ed esecuzione della Convenzione sull'istituzione dell'organizzazione governativa internazionale GCAP, fatta a Tokyo il 14 dicembre 2023

Saldo netto da finanziare														
COPERTURE														
Art.	Co.	Disposizione	Note	2024	2025	2026	2027	Perm. Plur./ suc.	Note	2024	2025	2026	2027	Perm. Plur./ suc.
2	1	Ratifica ed esecuzione della Convenzione sull'istituzione dell'organizzazione governativa internazionale CCAP, fatta a Tokyo il 14 dicembre 2023		3.646.660	20.036.640	27.036.640	27.536.640		Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2024-2026, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2024, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	3.646.660	6.036.640	6.036.640	6.036.640	
4	1, lett. b)			3.646.660	20.036.640	27.036.640	27.536.640		Riduzione del fondo di parte corrente previsto dall'articolo 619 del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66	14.000.000		21.000.000	21.500.000	
4	1, lett. c)								a «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2024, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della difesa					
Totale nettilizzato				3.646.660	20.036.640	27.036.640	27.536.640	0	Totale nettilizzato	3.646.660	20.036.640	27.036.640	27.536.640	0
TOTALE				3.646.660	20.036.640	27.036.640	27.536.640	0	TOTALE	3.646.660	20.036.640	27.036.640	27.536.640	0

SCHEDA N. 17

Legge 9 dicembre 2024, n. 187 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, recante disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali

Saldo netto da finanziare

ONERI						COPERTURE													
Art.	Co.	Disposizione	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur./ suc.
4	1	Riduzione delle risorse destinate alla somministrazione di lavoro a tempo determinato per il 2024, ai sensi dell'art. 1, comma 683, della legge n. 197/2022		40.000.000	10.529.736					4	4, lett. a) b-bis)	Utilizzo di quota parte delle risorse rivenienti dalle disposizioni di cui al comma 1, dell'art. 4 della legge n. 187 del 2024 Utilizzo delle risorse del fondo di cui all'articolo 6, comma 5, della legge 21 febbraio 2024, n. 14, destinate alla prevenzione e al contrasto della criminalità e al potenziamento della sicurezza nelle strutture aeroportuali e nelle principali stazioni ferroviarie anche attraverso misure di cooperazione internazionale, iscritte nello stato di previsione del Ministero dell'interno Utilizzo delle risorse del Fondo di cui all'articolo 1, comma 995, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 Riduzione delle proiezioni, per il medesimo anno, dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2024-2026, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione di «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2024, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'interno	5.400.000						
										4	4, lett. a) b))		15.000.000						
										4	4, lett. a) b-bis)		20.000.000						
										4	4, lett. a) c) 1)		10.529.736						

Saldo netto da finanziare																			
ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note plur./suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note plur./suc.
4	5	Incremento della dotazione organica del personale dell'Amministrazione Civile del Ministero dell'Interno, area degli assistenti (200 unità)			4.540.328	8.184.655	8.184.655			4	6	a	Riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2024-2026, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2024		4.540.328	8.184.655	8.184.655		
4	7	Incremento della dotazione organica del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, area degli assistenti (200 unità)			3.193.354	10.437.616	10.512.016			4	9	a	«Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2024, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale		3.193.354	11.099.266	11.099.266		
6	1	Incremento del Fondo nazionale per le politiche migratorie, di cui all'art. 45 del D.Lgs. 286/1998 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla		180.000						6	1	b	Riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 96 del codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117	180.000					
6	2	((Misure di assistenza finalizzate alla formazione e all'inserimento sociale e lavorativo))		180.000	800.000	800.000	800.000			6	1	b	((A valere sul Fondo nazionale per le politiche migratorie di cui all'articolo 45 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286))	180.000	800.000	800.000	800.000		
Totale nettilizzato				40.180.000	18.263.418	18.622.271	18.696.671	0		Totale nettilizzato				40.580.000	18.263.418	19.283.921	19.283.921	0	0
TOTALE				40.360.000	19.063.418	19.422.271	19.496.671	0		TOTALE				40.360.000	19.063.418	20.083.921	20.083.921	0	0

Legge 28 novembre 2024, n. 188 - Disposizioni per il finanziamento di interventi volti al rafforzamento dei servizi consolari in favore dei cittadini italiani residenti o presenti all'estero

Saldo netto da finanziare																			
ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note plur./suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note plur./suc.
1	1	Finanziamento di interventi volti al rafforzamento dei servizi consolari in favore dei cittadini italiani residenti o presenti all'estero			4.000.000	4.000.000	4.000.000			1	1	a1	Riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2024-2026, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fon di da ripartire», dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2024, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale		4.000.000	4.000.000	4.000.000		
Totale nettizzato				0	4.000.000	4.000.000	4.000.000	0		Totale nettizzato				0	4.000.000	4.000.000	4.000.000	0	
TOTALE				0	4.000.000	4.000.000	4.000.000	0		TOTALE				0	4.000.000	4.000.000	4.000.000	0	

SCHEDA N. 19

Legge 9 dicembre 2024, n. 189 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 ottobre 2024, n. 155, recante misure urgenti in materia economica e fiscale e in favore degli enti territoriali

Saldo netto da finanziare																			
ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur./ suc.
1	6-bis	Incremento del fondo "Programma patenti giovani autisti per l'autotrasporto" finalizzato alla concessione di contributi alle spese necessarie per il conseguimento di patenti e abilitazioni professionali, di cui all'art. 1, comma 5-bis, del decreto legge n. 121 del 2021		2.500.000						1	6-bis a1	Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2024-2026, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2024, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	2.500.000						
1	6-ter	Incremento del fondo destinato al riconoscimento del "buono veicoli sicuri", di cui all'art. 1, c. 707, della L. 178/2020		1.500.000						1	6-quater a1	Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2024-2026, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2024, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	1.500.000						
1	6-quinquies	Incremento del "Fondo investimenti stradali nei piccoli comuni", di cui all'art. 19 del d.l. 104/2023		1.500.000						1	6-quinquies a2	Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2024-2026, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2024, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	1.500.000						

Saldo netto da finanziare												
ONERI						COPERTURE						
Art.	Co.	Disposizione	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur/s uc.	Co.	Modalità	Note Plur/s uc.
1	6-series	Rafforzamento patrimoniale della società Autostrade dello Stato S.p.A., di cui all'art. 2, comma 2, <i>series</i> , del decreto-legge n. 121 del 2021		343.000.000					1	6-series	Riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 27, comma 17, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77	343.000.000
1	6-series	Indennizzo delle imprese della pesca e dell'acquacoltura, stabilite nelle regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia e Veneto, che hanno subito danni alla produzione e alle strutture aziendali a causa del fenomeno della diffusione e della proliferazione della specie granchio blu (<i>Callinectes sapidus</i>)		3.700.000					1	6-series	Riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 8 agosto 1991, n. 267	3.700.000
3	4-bis	Attività di organizzazione, gestione, promozione e comunicazione dell'evento Special Olympics World Winter Games Torino 2025			4.000.000				3	4-bis	Si provvede a valere sulle risorse del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità di cui all'articolo 1, comma 210, della legge 30 dicembre 2023, n. 213	4.000.000
4-bis	1	Prestazioni di lavoro straordinario svolte dal personale militare delle Forze Armate, in deroga al limite di cui all'art. 23, comma 2, d.lgs. 75/2017		20.000.000					4-bis	1	Versamento all'entrata del bilancio dello Stato delle risorse derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, ai sensi dell'art. 148, c. 1, della L. 388/2000	20.000.000
6-series	1	Istituzione, nello stato di previsione del MEF, di un fondo destinato al rafforzamento delle strutture preposte ai pagamenti delle fatture commerciali, mediante assunzione di funzionari e assistenti o di istruttori a tempo determinato			5.000.000	5.000.000			6-series	2	Riduzione del Fondo per il finanziamento di iniziative di assistenza tecnica specialistica in favore dei comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti rivolte ad assicurare l'efficace e tempestiva attuazione degli interventi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza di cui all'art. 1, c. 780, L. 197/2022	5.000.000

segue

Saldo netto da finanziare													
segue													
ONERI							COPERTURE						
Art.	Co.	Disposizione	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur./s uc.	Art.	Co.	Modalità	Note Plur./s uc.
7-ter	1	Estensione della platea dei beneficiari dell'indennità una tantum di importo pari a 100 euro a favore dei lavoratori dipendenti introdotto, per il solo 2024, dall'art. 2-bis del d.l. 113/2024		224.700.000					7-ter	2		Utilizzo delle risorse da versare al bilancio UE ai sensi dell'art. 21, c. 1, del d.l. 183/2020, stanziato nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, a seguito delle minori esigenze connesse all'attuazione del quadro finanziario dell'Unione	224.700.000
7-quater	1	Rinvio del versamento della seconda rata di acconto delle imposte dirette		688.000.000					7-quater	2		Riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 27, comma 17, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77	688.000.000
10	01	Incremento del tetto di spesa relativo al riparto delle risorse derivanti dalla destinazione volontaria del due per mille dell'IRPEF a partiti politici, di cui all'art. 12, c. 4, del d.l. 149/2013		4.691.000					10	01		Utilizzo delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato ai sensi dell'articolo 148, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, che, alla data del 31 ottobre 2024, non sono riassegnate ai pertinenti programmi e restano, per detto importo, acquisite all'erario	4.691.000
1	1	Incremento del finanziamento concesso al Gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale a copertura degli investimenti relativi alla rete tradizionale, di cui all'art. 1, comma 86, della legge n. 286/2005		300.000.000					10	1. lett. a)		Riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 13, comma 8, lettera a) del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 46, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 luglio 2023, n. 85, con conseguente rideeterminazione, per il medesimo anno, dell'importo di cui all'alinea dello stesso articolo 13, comma 8	200.000.000
1	2	Finanziamento del contratto di programma REI, di cui all'art. 1, c. 396, della L. 234/2021 - parte servizio		750.000.000					10	1. lett. b)		Riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 630, della legge 30 dicembre 2018, n. 145	29.000.000
1	3	Incremento del Fondo nazionale per il servizio civile, di cui all'art. 19, c. 1, della L. 230/1998		270.000.000					10	1. lett. c)		Riduzione del fondo di cui all'articolo 44-bis della legge 24 dicembre 2012, n. 234	50.000.000

Saldo netto da finanziare																			
ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur/s uc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur/ suc.
1	4	Incremento risorse destinate ad ANAS S.p.A. per la definizione del contratto di programma 2021-2025 di cui all'art. 1, c. 397, della L. 234/2021		183.000.000					10	1, lett. d)		Riduzione del fondo di cui all'articolo 58-bis, comma 1, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 2019, n.157		12.000.000					
1	5	Incremento fondo per gli investimenti ANAS, di cui all'art. 1, c. 868, della L. 208/2015		117.000.000					10	1, lett. e)		Riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 203, della legge 11 dicembre 2016, n. 232			20.000.000	30.000.000	50.000.000		
1	5-bis	Incremento del Fondo investimenti complementari PNRR- MASAF - Contratti di filiera e distrettuali per i settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo, di cui all'art. 1, c. 2, lett. b)1, del d.l. 59/2021			70.000.000				10	1, lett. g)	a1	Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2024-2026, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2024, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale		500.000					
1	5-ter	Incremento del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, di cui all'art. 16-bis, c.1, del d.l. 95/2012		50.000.000					10	1, lett. h)	b	Riduzione del fondo di cui all'articolo 1, comma 601, della legge 27 dicembre 2006, n. 296		3.000.000					
2	1	Rifinanziamento APE Sociale, di cui all'art. 1, c. 186, della L. 232/2016			20.000.000	30.000.000	50.000.000		10	1, lett. i)	b	Riduzione degli stanziamenti, di competenza e di cassa, delle missioni e dei programmi per gli importi indicati nell'allegato 2 del presente decreto		1.526.909.720					
3	1	Incremento risorse in favore del Comitato Organizzatore dei Giochi del Mediterraneo - Taranto 2026, di cui all'art. 1, c. 564, della L. 178/2020		25.000.000					10	1, lett. i-bis)	b	Riduzione dell'autorizzazione di spesa a favore della società Rete ferroviaria italiana - RFI S.p.A., di cui all'articolo 1, comma 86, della legge 23 dicembre 2005, n. 266			50.000.000				

segue

Saldo netto da finanziare																			
ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note plur./ suc.
3	2	Contributo straordinario al Comitato Italiano Paralimpico (CIP), di cui all'art. 1, c. 190, della L. 190/2014		4.000.000						10	1, lett. i-ter)				20.000.000				
3	3	Risorse a favore di Roma Capitale destinate al finanziamento delle esigenze connesse allo svolgimento delle celebrazioni del Giubileo della Chiesa cattolica		4.000.000						10	1, lett. i- quater)	Riduzione del fondo di cui all'articolo 1, comma 334, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, e successivi rifinanziamenti		50.000.000					
3	4	Organizzazione in Italia della Conferenza internazionale per la ricostruzione dell'Ucraina		500.000															
4	1	Incremento delle risorse destinate alla remunerazione delle prestazioni di lavoro straordinario già svolte dal personale delle Forze di polizia di cui all'art. 16, della L. 121/1981 e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco di cui al d.Lgs. 217/2005		100.000.000															
5	1	Incremento del Fondo unico nazionale per il finanziamento delle retribuzioni di posizione e di risultato, di cui all'art. 4 del CCNL del personale dell'Area V della dirigenza per il secondo biennio economico 2008-2009		3.000.000						10	1, lett. i-quin- quies)	Utilizzo delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato ai sensi dell'articolo 148, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, che, alla data del 31 ottobre 2024, non sono riassegnate ai pertinenti programmi e restano, per detto importo, acquisite all'erario		65.000.000					
8	1-ter	Contributo finalizzato al riequilibrio dei piani economico-finanziari delle concessioni aventi ad oggetto la progettazione, costruzione e gestione di un'infrastruttura passiva a banda ultra larga nelle aree bianche delle regioni Lazio, Sicilia e Calabria		50.000.000															

Saldo netto da finanziare																			
ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note plur/s uc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note plur/suc.
9	1	Riconoscimento alla Regione siciliana di un contributo in relazione agli effetti finanziari conseguenti alla revisione della disciplina dell'IRPEF e delle detrazioni fiscali commessa all'attuazione della riforma fiscale di cui agli artt. 1, 2 e 3 del d.lgs. 216/2023		74.418.720															
9	2	Accordo Trentino Alto-Adige e PPAA di Trento e Bolzano - attuazione sentenza TAR Lazio 2013 su tasse automobilistiche		5.491.000															
Totale netto				3.226.000.720	95.000.000	35.000.000	50.000.000	0						3.226.000.720	95.000.000	35.000.000	50.000.000	0	
TOTALE				3.226.000.720	99.000.000	35.000.000	50.000.000	0				TOTALE		3.226.000.720	99.000.000	35.000.000	50.000.000	0	

Legge 13 dicembre 2024, n. 191 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 ottobre 2024, n. 153, recante disposizioni urgenti per la tutela ambientale del Paese, la razionalizzazione dei procedimenti di valutazione e autorizzazione ambientale, la promozione dell'economia circolare, l'attuazione di interventi in materia di bonifiche di siti contaminati e dissesto idrogeologico													
SCHIEDA N. 20													
Saldo netto da finanziare													
ONERI							COPERTURE						
Art.	Co.	Disposizione	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	Note Plur./ suc.
7	1	Istituzione della struttura di supporto al Commissariato straordinario per il sito di interesse nazionale di Crotone - Cassano e Cerchiara		76.060	456.358	456.358	456.358			7	1	a1 Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2024-2026, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2024, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica	76.060 456.358
7	2	Compenso aggiuntivo del Commissario straordinario per il sito di interesse nazionale di Crotone - Cassano e Cerchiara per il periodo dal 14 settembre 2023 al 21 febbraio 2024		28.117						7	2	a1 Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2024-2026, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2024, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica	28.117
9	9-bis	Assunzione di personale a tempo indeterminato presso le Autorità di bacino distrettuali				6.000.000	6.000.000			9	9-ter	b Riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307	6.000.000 6.000.000
Totale netizzato			104.177	456.358	6.456.358	6.456.358	6.456.358	0	0	Totale netizzato			104.177
TOTALE			104.177	456.358	6.456.358	6.456.358	6.456.358	0	0	TOTALE			104.177
													0
													0

SCHEDA N. 21
Legge 16 dicembre 2024, n. 193 - Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023

Saldo netto da finanziare																		
ONERI									COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2024	2025	2026	2027	Perm. Plur/s uc.	Note	Art.	Co.	Modalità	Note	2024	2025	2026	2027	Perm. Plur/suc.
31	1	Misure di incentivazione				12.700.000	7.200.000			39	2, lett b)	Utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dalle disposizioni di cui agli articoli 28, comma 1, lettera b), e 31 della legge n. 193 del 2024				12.700.000	7.200.000	
32	1	Contributo sotto forma di credito d'imposta in favore degli incubatori e degli acceleratori certificati			1.800.000	1.800.000	1.800.000			39	2, lett a)	Riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2024-2026, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2024, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero delle imprese e del made in Italy		1.800.000	1.800.000	1.800.000	1.800.000	
Totale nettilizzato				0	1.800.000	14.500.000	9.000.000	0		Totale nettilizzato				0	1.800.000	14.500.000	9.000.000	0
TOTALE				0	1.800.000	14.500.000	9.000.000	0		TOTALE				0	1.800.000	14.500.000	9.000.000	0

SCHEDA N. 22

Legge 20 dicembre 2024, n. 199 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 ottobre 2024, n. 160, recante disposizioni urgenti in materia di lavoro, università, ricerca e istruzione per una migliore attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza

Saldo netto da finanziare

ONERI										COPERTURE								
Art.	Co.	Disposizione	Note	2024	2025	2026	2027	Perm. Plur./ suc.	Note	Art.	Co.	Modalità	Note	2024	2025	2026	2027	Perm. Plur./ suc.
1	1-5	((Misure per il contrasto del lavoro sommerso))			414.800	1.250.000				1	10	d	((Si provvede a valere sugli stanziamenti relativi alla Missione 5 - Componente 2, Investimento 5, del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)))		414.800	1.250.000		
2	4	Integrazione al reddito per lavoratori dipendenti da datori di lavoro, operanti nei settori tessile, della pelletteria, dell'abbigliamento e calzaturiero (per aziende con forza occupazionale fino a 15 addetti) -		73.600.000	36.800.000					2	7	b	Riduzione del Fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2	73.600.000	36.800.000			
7	1	Interventi di ammodernamento strutturale e tecnologico del Campus del Politecnico «Campus Nord» a Bovispa Milano, in attuazione degli obiettivi stabiliti dal PNRR		5.000.000	5.000.000					7	1	a2	Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2024-2026, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2024, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'università e della ricerca	5.000.000	5.000.000			
8	2	Promozione dei processi di internazionalizzazione degli ITS Academy nell'ambito del Piano Mattei - potenziamento strutture e laboratori		3.100.000						8	2	b	Riduzione delle risorse dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 7-bis, della legge 3 agosto 2007, n. 123, iscritte nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione e del merito per le finalità di cui all'articolo 1, comma 2, lettera p), numero 3), della medesima legge n. 123 del 2007	3.100.000				
8	2	Promozione dei processi di internazionalizzazione degli ITS Academy nell'ambito del Piano Mattei - ampliamento offerta formativa		1.000.000						8	2	b	Riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 19, comma 1, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59	1.000.000				

Saldo netto da finanziare																								
ONERI										COPERTURE														
Art.	Co.	Disposizione	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur./ suc.					
10	1	Incremento del Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa		13.700.000						10	1	b	Riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 62, della legge 13 luglio 2015, n. 107	7.400.000										
										10	1	b	Riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 19, comma 1, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59	6.300.000										
11	1	Incremento delle risorse destinate alla fornitura dei libri di testo alle famiglie meno abbienti, di cui all'art. 23, comma 5, del decreto legge n.95 del 2012		4.000.000						11	1	b	Riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307	4.000.000										
Totale nettizzato				100.400.000	41.800.000	0	0	0		Totale nettizzato										100.400.000	41.800.000	0	0	0
TOTALE				100.400.000	42.214.800	1.250.000	0	0		TOTALE										100.400.000	42.214.800	1.250.000	0	0

Legge 13 dicembre 2024, n. 203 - Disposizioni in materia di lavoro

149

SCHEDA N. 24

Decreto legislativo 4 settembre 2024 , n. 128

Attuazione della direttiva (UE) 2021/2101 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2021, che modifica la direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la comunicazione delle informazioni sull'imposta sul reddito da parte di talune imprese e succursali

Saldo netto da finanziare													
ONERI							COPERTURE						
Art.	Co.	Disposizione	Note	2024	2025	2026	2027	Perm. .	Note Plur. /suc.	Art.	Co.	Modalità	Note Plur. /suc.
1	1, lettera c)	Modifiche al decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 139	400.000	400.000	400.000	400.000	400.000			2	1	b Si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo per il recepimento della normativa europea, di cui all'articolo 41-bis della legge 24 dicembre 2012, n. 234	400.000
Totale nettizzato			400.000	400.000	400.000	400.000	400.000	0		Totale nettizzato			400.000
TOTALE			400.000	400.000	400.000	400.000	400.000	0		TOTALE			400.000

SCHEDA N. 25
Decreto legislativo 4 settembre 2024, n. 134
Attuazione della direttiva (UE) 2022/2557 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022, relativa alla resilienza dei soggetti critici e che abroga la direttiva 2008/114/CE del Consiglio

Saldo netto da finanziare																			
ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur./ suc.
5	13 e 14	Disposizioni in materia di autorità settoriali competenti e punto di contatto unico		1.982.173	6.728.691	6.728.691	6.728.691			5	14	b	Si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per il recepimento della normativa europea di cui all'articolo 41- <i>bis</i> della legge 24 dicembre 2012, n. 234	1.982.173	6.728.691	6.728.691	6.728.691		
18	1	Disposizioni in materia di missioni di consulenza			57.888	57.888	57.888			18	15	b	Si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per il recepimento della normativa europea di cui all'articolo 41- <i>bis</i> della legge 24 dicembre 2012, n. 234		57.888	57.888	57.888		
Totale nettilizzato				1.996.645	6.786.579	6.786.579	6.786.579	0		Totale nettilizzato				1.996.645	6.786.579	6.786.579	6.786.579	0	
TOTALE				1.996.645	6.786.579	6.786.579	6.786.579	0		TOTALE				1.996.645	6.786.579	6.786.579	6.786.579	0	

SCHEDA N. 26

Decreto legislativo 4 settembre 2024, n. 138
Recepimento della direttiva (UE) 2022/2555, relativa a misure per un livello comune elevato di cibersicurezza nell'Unione, recante modifica del regolamento (UE) n. 910/2014 e della direttiva (UE) 2018/1972 e che abroga la direttiva (UE) 2016/1148

Saldo netto da finanziare																								
ONERI						COPERTURE																		
Art.	Co.	Disposizione	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur./s uc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur./s uc.					
44	2	Misure di recepimento della direttiva (UE) 2022/2555		409.424	5.925.695	5.925.695	5.925.695			44	2, lett a)	Si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per il recepimento b della normativa europea di cui all'articolo 41-bis della legge 24 dicembre 2012, n. 234	409.424	2.625.695	2.707.695	3.100.695								
										44	2, lett b)	Mediante utilizzo delle risorse b provenienti dall'abrogazione di cui al comma 2 dell'articolo 41		3.300.000	3.218.000	2.825.000								
Totale nettilizzato				409.424	5.925.695	5.925.695	5.925.695	0		Totale nettilizzato										409.424	5.925.695	5.925.695	5.925.695	0
TOTALE				409.424	5.925.695	5.925.695	5.925.695	0		TOTALE										409.424	5.925.695	5.925.695	5.925.695	0

SCHEDA N. 27

Decreto legislativo 18 settembre 2024, n. 139

Disposizioni per la razionalizzazione dell'imposta di registro, dell'imposta sulle successioni e donazioni, dell'imposta di bollo e degli altri tributi indiretti diversi dall'IVA

Saldo netto da finanziare

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur./ suc.
10	2	Disposizioni in materia di imposta di registro, imposta di bollo e sostitutiva sulle operazioni relative ai finanziamenti a medio e lungo termine, accesso telematico alle banche dati ipotecaria e catastale e modalità di aggiornamento delle intestazioni catastali			148.058.000	93.558.000	93.558.000			10	2, lett. a)	Utilizzo delle maggiori entrate derivanti dagli articoli 4, comma 2, lettera b), 5, comma 1, e 6, comma 1, lettera a) Si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo di cui all'articolo 62, comma 1, del decreto legislativo 27 dicembre 2023, n. 209			15.692.453	15.692.453	15.692.453		
Totale nettilizzato				0	148.058.000	93.558.000	93.558.000	0		Totale nettilizzato				0	148.058.000	93.558.000	93.558.000	0	
TOTALE				0	148.058.000	93.558.000	93.558.000	0		TOTALE				0	148.058.000	93.558.000	93.558.000	0	

SCHEDA N. 28
Decreto legislativo 26 settembre 2024, n. 141
Disposizioni nazionali complementari al codice doganale dell'Unione e revisione del sistema sanzionatorio in materia di accise e altre imposte indirette sulla produzione e sui consumi

Saldo netto da finanziare													
ONERI							COPERTURE						
Art.	Co.	Disposizione	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	Note Plur./ suc.
9	1	Minori entrate derivanti dall'articolo 96 dell'allegato 1 al presente decreto		54.790	131.497	131.497	131.497			9	1	Ssi provvede mediante corrispondente utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dal medesimo articolo	
Totale nettizzato				54.790	131.497	131.497	131.497	0		Totale nettizzato			0
TOTALE				54.790	131.497	131.497	131.497	0		TOTALE			0

SCHEDA N. 29

Decreto legislativo 13 novembre 2024, n. 180

Attuazione della direttiva (UE) 2020/285 del Consiglio del 18 febbraio 2020 che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda il regime speciale per le piccole imprese e della direttiva UE 2022/542 del Consiglio del 15 aprile 2022 recante modifica delle direttive 2006/112/CE e (UE) 2020/285 per quanto riguarda le aliquote dell'imposta sul valore aggiunto

Saldo netto da finanziare																			
ONERI						COPERTURE													
Art.	Co.	Disposizione	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur./ suc.
3	1, lett. c)	Modificazioni al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633			19.000.000					4	1	riduzione del Fondo per il recepimento della normativa europea di cui all'art. b 41-bis della legge 24 dicembre 2012, n. 234			19.000.000		19.000.000		
Totale nettizzato				0	19.000.000	19.000.000	19.000.000	0		Totale nettizzato				0	19.000.000	19.000.000	19.000.000	0	
TOTALE				0	19.000.000	19.000.000	19.000.000	0		TOTALE				0	19.000.000	19.000.000	19.000.000	0	

SCHEDA N. 30
Decreto legislativo 13 dicembre 2024, n. 192
Revisione del regime impositivo dei redditi (IRPEF-IRES)

Saldo netto da finanziare											
ONERI						COPERTURE					
Art.	Co.	Disposizione	Note	2024	2025	2026	2027	Perm.	Note Plur./ suc.	2024	Note Plur./ suc.
1,3,5,9, 11,12,1 3 e 14	1	Revisione delle disposizioni in materia di redditi dei terreni, di lavoro dipendente, di lavoro autonomo e diversi			492.020.554	573.180.554	569.880.554				
26	1	Incremento del Fondo per l'attuazione della delega fiscale di cui all'articolo 62 del decreto legislativo 27 dicembre 2023, n. 209					160.889.446				
15, 17,19 e 20	1	Modifiche alle disposizioni in materia di redditi d'impresa, operazioni straordinarie, "tonnage tax" e al regime delle società di comodo									
Totale nettizzato				0	492.020.554	573.180.554	730.770.000	0		0	
TOTALE				0	492.020.554	573.180.554	730.770.000	0		0	
				Totale nettizzato				TOTALE			
				0	492.020.554	573.180.554	730.770.000	0		0	
				0	492.020.554	573.180.554	730.770.000	0		0	

APPENDICE

RELAZIONI QUADRIMESTRALI ANNI 2012 - 2024

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.

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 statali di spesa del 2012 e del 2023.

Si tratta di principi di portata generale da considerare anche ai fini della costruzione e verifica delle quantificazioni e delle coperture degli oneri derivanti dalla legislazione di spesa regionale.

Sommario:

LEGGI ORDINARIE: 1) *Nuove tendenze nell'attuazione dell'obbligo di copertura:* 1-bis) *Copertura con rinvio generico alla riduzione degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente;* 2) *La Relazione tecnica:* a) *Relazione tecnica: il problema delle entrate;* b) *Relazioni tecnica: l'ipotesi della sottostima di oneri;* b.2) *segue, sottostima degli oneri e clausola di salvaguardia;* b.1) *segue, sottostima degli oneri e tecnica del tetto di spesa;* b.3) *segue, sottostima degli oneri e possibile formazione di debiti fuori bilancio;* b.4) *segue, sottostima degli oneri e disaccantonamento degli interessi;* c) *Relazione tecnica e regolazioni contabili;* d) *Relazione tecnica e copertura sul solo fabbisogno;* e) *Relazione tecnica e clausola finale;* f) *La mancata individuazione dell'onere da parte della singola norma;* 3) *La ragionevolezza dei limiti di spesa;* 4) *Copertura: valutazione degli oneri anche con riferimento a saldi di bilancio diversi dal saldo netto da finanziare;* 5) *Copertura finanziaria sui residui;* 6) *Copertura finanziaria con la tecnica del tetto di spesa;* 7) *Mancata indicazione delle precipue forme di copertura;* 8) *La riduzione di spesa dei Ministeri come forma di compensazione;* 9) *Copertura con rimodulazione di risorse di bilancio;* 10) *Coperture a valere su fondo originariamente finalizzato al pagamento di debiti commerciali;* 11) *Copertura di oneri di personale con riduzione dell'organico;* 12) *Copertura di oneri di personale con rinvio alle risorse future;* 13) *Le clausole di neutralità o di invarianza;* 13-bis) *Clausole di invarianza, coperture con risorse di bilancio e spending review;* 14) *Copertura: ipotesi di assenza della indicazione dell'onere complessivo e della sua distribuzione per singolo esercizio;* 15) *Eventi eccezionali e piano di rientro di cui all'art. 6 della legge n. 243 del 2012;* 15-bis) *In tema di interpretazione dell'art. 6 della legge n. 243 del 2012;* 15-ter) *Spostamento di risorse originariamente correlate ad eventi eccezionali;* 16) *Il rinvio, a copertura, alle "risorse in essere";* 17) *Copertura del minor gettito fiscale;* 18) *La rilevanza dell'allegato 1 della legge n. 196 del 2009;* 19) *Copertura su fondo speciale oltre il triennio;* 20) *Utilizzo di disponibilità finanziate mediante emissione di debito pubblico;* 21) *Utilizzo delle contabilità speciali;* 22) *Copertura a carico dell'avanzo di amministrazione dell'ente territoriale;* 23) *La previsione di "facoltà" (non obblighi) onerose per gli enti locali tenuto conto del vincolo del pareggio di bilancio;* 24) *La mancata copertura nel caso di oneri già previsti nei saldi tendenziali;* 25) *La configurazione dell'onere in caso di dipendenza da variabili "esogene";* 26) *L'esplicitazione delle clausole di monitoraggio;* 27) *L'utilizzo per finalità difformi dell'accantonamento di fondo speciale dedicato al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale;* 28) *Il problema del riferimento della copertura finanziaria alle singole norme ovvero*

alla legge nel suo complesso; 29) La copertura mediante riassegnazione dei residui perenti; 30) Norme potenzialmente onerose, che per le variabili che le connotano, non si prestano ad un'agevole quantificazione ex ante; 31) Gli effetti dell'entrata in vigore della c.d. "competenza potenziata"; 32) Le contabilità fuori bilancio; 33) Aspetti innovativi nella stima degli oneri anche in termini di cassa; 34) Le compensazioni sui "tendenziali"; 35) La questione delle garanzie: gli effetti di cassa; 36) La modificabilità ex post in via amministrativa degli interventi della legge onerosa; 37) Le coperture a debito nella fase dell'emergenza pandemica; 38) La peculiare previsione di un meccanismo flessibile di determinazione degli oneri e delle relative coperture; 39) Mancata indicazione della precipua forma di copertura: il caso degli interventi da finanziare sui fondi PNRR e sul Piano complementare; 40) Casi residuali di incoerenza con la legge di contabilità; 41) La delegificazione della decisione sui programmi di bilancio; 42) La compensazione degli effetti di cassa della conservazione in conto residui di stanziamenti non utilizzati; 43) Mancata, specifica copertura delle assunzioni del pubblico impiego; 44) Tendenze evolutive nella struttura contabile delle leggi d'investimento; 45) Copertura finanziaria dei decreti legislativi: a) il caso dei decreti legislativi dai contorni sfuocati sul piano finanziario; b) Le particolarità dei decreti legislativi attuativi della legge n. 111 del 2023, di riforma del sistema tributario; c) Problematiche attinenti ai decreti legislativi: i riflessi della nuova Governance; 46) Il caso di una copertura aggiuntiva di carattere eventuale.

LEGGE DI BILANCIO: a) Aspetti ordinamentali: a.1) La natura della Relazione sullo scostamento degli obiettivi di finanza pubblica; a.2) La data di presentazione del disegno di legge di bilancio; a.3) La doppia versione dei documenti programmatici e problematiche relative ai tempi di approvazione degli strumenti di manovra; b) Gli effetti finanziari della legge di bilancio 2018 ed il ruolo delle varie componenti: b.1) La nuova struttura della legge di bilancio (procedura ex art. 22-bis legge contabilità); b.2) Effetti in termini di indebitamento netto; c) La Sezione I della legge di bilancio: c.1) Vincoli contenutistici; c.2) La distribuzione temporale degli effetti: la legge di bilancio (Sez. I) come strumento di medio periodo; c.3) La struttura della legge di bilancio dal punto di vista finanziario: il ricorso a strumenti legislativi fuori sessione; c.4) La struttura dal punto di vista finanziario: la definizione dei saldi; c.5) La definizione dei saldi in termini sia di competenza che di cassa; in particolare la Nota di variazioni; c.6) Le clausole di salvaguardia; c.7) La decisione circa il possibile disaccantonamento di risorse: il rapporto tra Governo e Parlamento; c.8) La questione dell'indicazione di due saldi di competenza (legge di bilancio 2019); c.9) Modalità di copertura di tipo compensativo costituita dal minor taglio di risorse nei confronti di alcuni enti territoriali a discapito del maggior taglio di risorse a carico di altri comuni; c.10) In particolare, la proroga di oneri in essere e le tecniche di costruzione del bilancio a legislazione vigente (il caso della proroga dei contratti a tempo determinato); c.11) Copertura a debito in assenza di fattori rilevanti; c.12) Iscrizione in bilancio di stanziamenti di spesa di sola cassa; c.13) Costruzione degli oneri a legislazione vigente; c.14) Inversione del rapporto tra norma di spesa e legge di bilancio; c.15) Delega al Ministero a variare stanziamenti di conto capitale per reintegrare quelli ridotti per finalità di copertura; c.16) Principio di trasparenza e costruzione dei tre saldi bilancio; c.17) Coperture estese a saldi diversi da quello di bilancio; c.18) La Nota di aggiornamento: la data di presentazione dei documenti programmatici e del disegno di legge di bilancio e la questione riguardante le modifiche al relativo contenuto; c.19) Il ricorso a strumenti legislativi fuori sessione; c.20) La definizione dei saldi della legge di bilancio; c.21) Il limite massimo del ricorso al mercato finanziario; d) La Sezione II della legge di bilancio: d.1) La funzione svolta: la natura della legge di bilancio; d.2) L'area della flessibilità di bilancio in fase di formazione; d.3) Relazione tecnica della legge di bilancio; d.4) Problematiche relative all'esposizione della Sezione II; d.5) Il raccordo tra previsione di bilancio e leggi sostanziali; d.6) I riflessi della c.d. competenza potenziata e dei vincoli della nuova Governance.

LEGGI ORDINARIE**1) Nuove tendenze nell'attuazione dell'obbligo di copertura**

La copertura finanziaria va sempre di più delimitandosi ai soli casi in cui il contenuto della norma onerosa attenga a funzioni nuove o diverse rispetto ai macro-flussi di finanza pubblica, in ottemperanza all'obbligo di non peggiorare il bilancio in essere ed il relativo saldo. È il caso delle norme che non riguardino le grandi aree di spesa, come la sanità, la previdenza, le politiche del lavoro, la spesa relativa al pubblico impiego.

Ove infatti la norma primaria onerosa attenga a materie rientranti nei predetti flussi di spesa prefissati a livello "macro" nei documenti programmatici (come indicati dal DEF e dalla correlata NaDEF e trasfusi nella legge di bilancio), sia che essa abbia valenza di necessaria esecuzione/specificazione dell'indirizzo programmatico sia che essa rivesta portata innovativa rispetto alle singole destinazioni tendenziali sottostanti alla macrodecisione attinente al flusso (in termini di modifica di destinazioni), nella prassi si verificano gli estremi per la non applicazione dell'obbligo di copertura riferito alla valenza della singola disposizione onerosa, in quanto l'effetto finanziario delle disposizioni rimanga all'interno del flusso medesimo. Ciò comporta un affievolimento della portata dirompente sull'ordinamento da parte della norma primaria, chiamata – in questa ipotesi – a svolgere, sostanzialmente, una funzione ancillare rispetto alla previa individuazione in via programmatica, anzitutto, delle grandezze poi fissate nella legge di bilancio.

Il fenomeno è di rilievo, perché la normativa di rango primario finisce così con lo svolgere un ruolo strumentale/esecutivo rispetto ad una previa indicazione in modalità non formali (programmatorie) ed eventualmente formali (in legge di bilancio), intese a preordinare il perimetro, su scala pluriennale, che circoscrive l'ammontare di risorse a disposizione per i flussi di intervento pubblico.

Il sistema generalmente si chiude peraltro, formalmente, in quanto le indicazioni programmatiche trovano un suggello normativo in legge di bilancio. In essa risultano indicati, infatti, il fondo sanitario, ad es., il fondo o i fondi per le politiche del lavoro, l'ammontare di trasferimenti all'INPS e via dicendo (forse solo per le politiche del personale rimane un'indicazione di carattere programmatico, non essendo a ciò sufficiente la corrispondente categoria di bilancio).

Tale situazione, ormai da tempo in divenire, consente di osservare che si assiste dunque ad un diverso invero sostanziale del terzo comma dell'art. 81 Cost. non solo per gli aspetti più evidenti di copertura in termini di non peggioramento del saldo dato, ma anche per la sua notevole portata ordinamentale quale suggello del principio secondo cui la decisione finanziariamente rilevante nel nostro ordinamento trova attuazione attraverso lo strumento di diritto sostanziale di cui alla singola legge. Aspetto, questo, che lega indissolubilmente la contabilità finanziaria di flusso alla struttura vigente del nostro assetto costituzionale ed esalta il momento preventivo della decisione.

Ma la questione si riverbera anche sul rapporto tra Governo e Parlamento, nel momento in cui è il Governo che possiede la composizione di dettaglio del macroaggregato di cui al documento programmatico (rispetto a cui risulta coerente la corrispondente norma di quantificazione di cui alla legge di bilancio, ove esistente). Ne consegue che all'atto della discussione del flusso di natura programmatica di cui ai relativi e citati documenti (soprattutto la Nota di aggiornamento al DEF) sarebbe estremamente utile per il Parlamento – ed in qualche modo vincolante per il Governo per motivi di necessaria esigenza di trasparenza – un'indicazione di dettaglio circa le varie componenti che vanno poi ad esprimersi nell'indicazione di cui al macroflusso.

In sintesi, la logica “micro” dell’obbligo di copertura (considerate anche le modalità di decisione per la spesa in conto capitale) appare progressivamente confinata ad un ruolo marginale, sul piano sia quantitativo che finanziario, limitandosi essa sempre di più alle materie che non si iscrivono nei grandi flussi di spesa della finanza pubblica. Ciò comporta un alleggerimento del peso della decisione finanziaria suggellato in via primaria, su cui si basa invece l’obbligo costituzionale di copertura. Un’altra conseguenza è la già accennata progressiva ed ulteriore divaricazione del potere finanziario effettivo tra Governo e Parlamento, per il fatto che l’informazione circa la composizione dei macroflussi è quasi di esclusiva pertinenza del Governo. L’obbligo di copertura subentra, dunque, in riferimento ad una singola disposizione normativa, quando si tratta di materie “terze”, quindi residuali rispetto ai flussi di finanza pubblica. La decisione che rileva verte, dunque, sempre di più sul momento preliminare dell’obiettivo quantitativo di cui al macrosettore (flusso), laddove il dettaglio di cui alla norma primaria assume una valenza attuativa/sostitutiva delle modalità di conseguimento dell’obiettivo programmatico. La logica del piano, a sua volta coerente, peraltro, con gli obiettivi di saldo, di spesa e di debito di cui alle regole eurounitarie, quale che ne siano i contenuti e la valenza finanziaria, si mostra dunque il criterio ispiratore della decisione finanziariamente rilevante, nel momento in cui individua l’obiettivo e circoscrive l’ammontare di risorse a disposizione, il resto dovendo rimanere all’interno di tale perimetro finanziario, a prescindere dalle modalità della decisione di dettaglio, ossia se di carattere legislativo ovvero amministrativo.

1-bis) Copertura con rinvio o alla riduzione degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente

Il rinvio alla riduzione generica degli stanziamenti non esclude, ma anzi implica - se occorre presumere che si tratti di compensazioni effettive -, una tecnica di costruzione degli stanziamenti a legislazione vigente tale da presupporre già *ex ante* spazi di copertura in previsione di eventuali necessità: tale modalità di copertura confligge con il criterio della legislazione vigente e finisce con il significare una copertura con mezzi di bilancio (modalità di copertura non prevista dalla legge di contabilità).

Oltre al fatto di trattarsi di copertura non ammessa, si osserva che non sempre la Relazione tecnica dà conto dei motivi della sussistenza di margini disponibili, sicché non appare chiaro se, in effetti, attesa anche la scarsa chiarezza del rapporto tra la nuova legislazione e quella previgente, si crei il rischio della necessità di futuri stanziamenti di bilancio. Ciò quando non si assiste, di fatto, ad un capovolgimento del rapporto tra leggi onerose e stanziamenti di bilancio, nel senso che questi ultimi vengono costruiti *ex ante* già scontando gli effetti di norme ancora da approvare: in tal modo, si altera l’ordinato rapporto tra leggi e bilancio, laddove le prime dovrebbero trovare autonoma copertura diversa da quella del ricorso al bilancio.

Si riscontra la fattispecie di clausole di copertura che genericamente (oppure anche in riferimento a singole norme) vengono imputate alle maggiori entrate e alle minori spese contestualmente recate dal provvedimento ovvero di clausole di coperture di oneri riferiti alla somma degli effetti di numerosi articoli.

Quest’ultimo fenomeno, oltre a comportare uno scarso livello di trasparenza nelle scelte relative all’utilizzo e al reperimento delle risorse pubbliche di cui alla decisione legislativa, appare anche in contrasto con la legge di contabilità, la quale prevede singole ipotesi di copertura finanziaria ciascuna delle quali riferita ad un onere allo scopo di ricostruire la corrispondenza tra singolo onere e singola copertura. Senza una tale corrispondenza, ad esempio, quando si è in presenza di coperture a valere anche su stanziamenti di conto

capitale, non si può escludere la dequalificazione della spesa, in assenza dell'indicazione delle quote di oneri di egual natura.

Quanto al primo fenomeno, invece (riferimento a risorse interne senza differenziare tra entrate e spese), non appare ispirato a trasparenza un modello legislativo privo delle necessarie distinzioni, che non consenta cioè, per le modalità di configurazione del dettato legislativo, una ricostruzione sistematica delle coperture nell'ambito della dicotomia di base tra maggiori entrate e minori spese, prevista dalla legge di contabilità.

Nella misura in cui si tratti dell'utilizzo di effetti indiretti, poi, si ricorda il principio dell'integrità, attuativo dell'art. 81 Cost. in base all'art. 24 della legge di contabilità e declinabile almeno sotto il profilo dell'esigenza di trasparenza: peraltro, a parità di fattispecie, si registra l'uso non sistematico di tale tecnica.

2) La Relazione tecnica

Valore centrale, ai fini della valutazione della copertura finanziaria delle leggi di spesa, assumono il documento costituito dalla Relazione tecnica e le Note integrative al bilancio di previsione e al relativo rendiconto, documenti necessari a garantire la massima trasparenza possibile nelle scelte contabili. In relazione anche alla possibile entrata a regime del nuovo assetto della legge di contabilità (per esempio, per quanto concerne la nuova unità elementare costituita dall'azione), l'apparato documentativo a corredo dei documenti di bilancio - ed in particolare le Note integrative - deve fornire elementi di dettaglio ai fini della ricostruibilità delle determinanti almeno del singolo programma, sì da consentire un livello di informazione in grado di rendere giudicabile se - tra l'altro - la singola clausola di neutralità, almeno in riferimento allo Stato, sia attendibile o meno.

Sussiste l'esigenza di migliorare sensibilmente il corredo informativo delle Relazioni tecniche, non solo per i meri aspetti quantitativi, pur essenziali, ma anche ai fini dell'intellegibilità della reale portata normativa *in primis* (finanziaria) del singolo testo rispetto all'ordinamento in vigore. Invero, tale esigenza vale soprattutto per le normative di revisione di settore, ai fini dell'individuazione dell'onerosità o meno degli interventi, poiché, a tale riguardo, è essenziale la chiara comprensione degli aspetti effettivamente innovativi o meramente ripropositivi (ovvero ricognitivi), rispetto alla legislazione previgente.

I temi affrontati in ordine alla formulazione delle clausole di neutralità e delle coperture direttamente su stanziamenti di bilancio richiamano direttamente quello dell'accuratezza delle Relazioni tecniche.

Si continua a verificare il fenomeno di Relazioni tecniche che non sempre consentono una ricostruzione delle quantificazioni degli oneri riportati, limitandosi, esse, il più delle volte, a fornire elementi di sintesi ovvero insufficienti ai fini della piena comprensione del percorso che ha portato alla quantificazione dell'onere stimato. Le cause del fenomeno sono molteplici e vanno dalla scarsa collaborazione da parte delle amministrazioni interessate ai tempi brevi in cui matura la decisione legislativa, specialmente in riferimento all'approvazione di emendamenti, in ordine ai quali le amministrazioni competenti spesso si trovano in condizioni non idonee per una ponderata valutazione dei corrispondenti effetti.

La persistenza del fenomeno assume un particolare rilievo anche alla luce della nuova configurazione del meccanismo delle clausole di salvaguardia così come novellato nel 2016, in virtù del quale l'intervento legislativo correttivo è previsto solo come terza tipologia d'intervento dopo che le risorse a legislazione vigente si siano dimostrate insufficienti a far fronte al disallineamento tra oneri e coperture.

a) Relazione tecnica: il problema delle entrate

Il problema della scarsa attendibilità delle stime riportate dalle Relazioni tecniche evidenzia carenze che assumono un aspetto peculiare per quanto concerne la materia tributaria: infatti, di fronte a norme di agevolazione, per esempio, non è sempre chiaro l'impatto sulle corrispondenti previsioni a legislazione vigente. Per altro verso, il tema si riflette anche sul grado di certezza delle nuove o maggiori entrate previste in quanto acquisite *ex ante* agli equilibri del singolo provvedimento e dunque della finanza pubblica, a fronte di oneri che presentano mediamente un livello di certezza maggiore e, dunque, un coefficiente di realizzazione il più delle volte tendente all'unità.

b) Relazioni tecnica: l'ipotesi della sottostima di oneri

Le possibili sottostime degli oneri, di rado verificabili *ex ante* in assenza di Relazioni tecniche del tutto esaustive, potrebbero rappresentare la premessa di evoluzioni negative delle grandezze di finanza pubblica, soprattutto in riferimento a provvedimenti di manovra ovvero comunque di grande portata finanziaria. L'esito di tutto ciò, in caso di carente rappresentazione degli elementi alla base della stima degli oneri, può anche tradursi nella creazione di condizioni favorevoli per il verificarsi di fenomeni quali i debiti fuori bilancio. Tali osservazioni assumono un peso particolare tenuto conto dell'entrata in vigore di numerosi decreti legislativi di riordino di interi settori, come quelli relativi all'istruzione ed al pubblico impiego, nei quali sono particolarmente delicati i profili relativi alla distinzione tra la portata innovativa e quella sostitutiva o modificativa della legislazione previgente e al livello di pressione che la componente innovativa esercita sul bilancio. Quest'ultimo aspetto è particolarmente rilevante nel caso di rinvio esplicito alle future manovre oppure alle future contrattazioni, laddove non è sempre chiaro se questi interventi siano deputati solo a reperire le risorse per oneri già decisi ovvero ne costituiscano la condizione giuridica e finanziaria per il relativo realizzarsi. Infatti, solo nel secondo caso si ha una soluzione del problema della copertura coerente con il sistema.

b.1) segue, sottostima degli oneri e tecnica del tetto di spesa

La persistenza del fenomeno della sottostima degli oneri si registra anche nel caso in cui si ricorra alla tecnica del tetto di spesa, quando l'ammontare di risorse non risulti coerente con la dimensione dell'intervento e soprattutto con il livello di automaticità del relativo impatto sui bilanci: in tale ipotesi, è lo stesso limite di spesa a poter risultare travolto ovvero trascinato dalla pressione degli elementi di base che determinano l'onere, soprattutto in presenza non solo di diritti soggettivi come tali espressamente dichiarati dalla norma, ma anche di una serie di situazioni più sfumate soggettivamente rilevanti e difficilmente comprimibili (ovvero modulabili) per tener conto delle risorse di volta in volta disponibili.

b.2) segue, sottostima degli oneri e clausola di salvaguardia

La questione assume rilievo anche con riferimento al meccanismo delle clausole di salvaguardia così come novellato a partire dal 2016, in virtù del quale l'intervento legislativo correttivo per il primo anno è previsto solo come terza tipologia d'intervento dopo che le risorse a legislazione vigente si siano dimostrate insufficienti a far fronte al disallineamento

tra oneri e coperture: caso, questo, reso peraltro più probabile in ragione dello stesso e perdurante meccanismo di riduzione degli stanziamenti di spesa dei Ministeri, presente in diverse previsioni contenute nelle leggi di bilancio.

b.3) segue, sottostima degli oneri e possibile formazione di debiti fuori bilancio

L'esito della sottostima degli oneri, in un quadro poco sostenibile circa gli elementi alla base della stima degli oneri, può tradursi nella creazione di condizioni favorevoli per il verificarsi di fenomeni gestionali - come, ad esempio, i debiti fuori bilancio - contrastanti con i principi che presiedono alla costruzione del bilancio dello Stato.

b.4) segue, sottostima degli oneri e disaccantonamento degli interessi

Un caso in cui emerge particolarmente la carenza delle Relazioni tecniche riguarda l'assunzione tra i mezzi di copertura del disaccantonamento degli interessi inclusi nelle previsioni di bilancio in relazione alle emissioni autorizzate a seguito del decreto-legge n. 237 del 2017 (interventi in materia bancaria).

c) Relazione tecnica: le regolazioni contabili

Sebbene, in base alle recenti modifiche della legge di contabilità, i saldi approvati con la legge di bilancio non siano più calcolati al netto delle regolazioni contabili e debitorie, si osserva che si tratta pur sempre di partite cui è riservata in bilancio una sistemazione del tutto peculiare rispetto ai normali flussi: la regolazione contabile è, infatti, lo strumento per ricondurre in bilancio un'operazione gestionale che ha già manifestato il suo impatto sull'economia. Tale tipo di copertura finisce dunque per presentare profili di forte problematicità, anzitutto sotto il profilo della trasparenza, rimanendo non chiaro l'utilizzo di partite che avrebbero dovuto già vedere esauriti i propri effetti.

d) Relazione tecnica e copertura sul solo fabbisogno

Nel caso di coperture di oneri sul solo fabbisogno, la Relazione tecnica deve chiarire i meccanismi di funzionamento del finanziamento e le finalità che momentaneamente vengono sacrificate.

e) Relazione tecnica e clausola finale

Il fenomeno della scarsa chiarezza ed esaustività della documentazione governativa presentata in Parlamento continua a presentarsi anche per le coperture finanziarie, in quanto, in tali casi, le relazioni tecniche si limitano a riprodurre la clausola finale di copertura senza esplicitare né i risvolti e le evidenze contabili sottostanti alle medesime coperture né il significato e le implicazioni delle innovazioni di natura ordinamentale.

f) La mancata individuazione dell'onere da parte della singola norma

Si rileva la tecnica di scrittura di norme che non riportano il proprio costo, limitandosi a rinviare alle apposite disposizioni relative alla copertura finanziaria. Ne consegue che

l'informazione riferita all'onere della singola disposizione è ricavabile solo dalla Relazione tecnica, nonché dal relativo allegato informativo.

Si tratta di una scelta di tecnica legislativa – quella consistente nella mancata indicazione dell'onere da parte della singola disposizione e contestuale rinvio alla norma di copertura – che va sottolineata per il fatto di non risultare in linea con il dettato della legge di contabilità. Va ricordato infatti che, in base all'art. 17 della legge di contabilità, sono prescritti, da un lato, l'indicazione dell'onere per "ogni intervento" e, dall'altro, l'obbligo di configurare l'onere in termini di tetto di spesa oppure di mera valutazione, nel presupposto che da tale scelta discendano varie conseguenze, come l'attivabilità o meno delle clausole di salvaguardia previste dalla medesima legge di contabilità e la possibilità di valutare il rapporto tra configurazione giuridica della posizione in capo ai destinatari delle norme, da un lato, e modalità di configurazione dell'onere, dall'altro. La Corte ha avuto più volte modo di far presente che la tecnica del limite di spesa risulta scarsamente utile in caso di diritti soggettivi caratterizzati da un elevato livello di automaticità quanto alla produzione dei propri effetti finanziari, poiché ciò potrebbe creare tensioni nel raffronto tra il rispetto del limite e le esigenze che nascono dall'effettività della singola disposizione interessata.

3) La ragionevolezza dei limiti di spesa

La legge di contabilità incanala le fattispecie normative onerose, ai fini delle forme di definizione degli oneri, essenzialmente in due tipologie. Da un lato, vi è l'opzione di fissare un limite massimo, se il tipo di onere sottostante presenta un'accentuata flessibilità, nel qual caso il tetto di spesa può rappresentare un presidio valido ai fini dell'effettivo contenimento dell'onere stesso all'interno del limite prefissato. Dall'altro, vi è l'opzione volta a prevedere oneri solo valutati (con possibile attivazione dei meccanismi di garanzia di cui all'art. 17 della legge di contabilità, commi 12 e ss., quali riduzione di stanziamenti di bilancio "compensabili" o l'introduzione di misure correttive di carattere normativo), cui si ricorre quando il meccanismo sottostante che genera pressione sul bilancio presenti elementi di rigidità ed automaticità, sicché non appare del tutto garantito che il relativo flusso effettivo possa essere contenuto nel tetto di spesa. Il riferimento è non solo alle situazioni esplicitamente costruite dalla norma sostanziale come diritti soggettivi, ma anche all'ampia gamma di situazioni individuali cui può dar luogo la normativa e che comunque non presenta effettivi elementi di modulabilità ed elasticità dal punto di vista dell'erogatore della prestazione (Pubblica amministrazione). È il caso anche di fattispecie la cui evoluzione in termini finanziari dipende da variabili esogene, il cui effetto può confliggere con un tetto di spesa, in quanto non prevedibili *ex ante* nei loro effetti. In questi casi appare incongruo adottare la tecnica del limite di spesa, specialmente se sono numerose le situazioni soggettive interessate o disciplinate dalle normative di merito. Va ribadito il punto di fondo della problematica che, a fronte di fattispecie normative di particolare delicatezza e complessità nonché tali da creare una pressione sui bilanci con forti elementi di automaticità, la tecnica del tetto di spesa può presentare maggiori rischi sul piano finanziario ovvero in ordine all'effettiva implementazione della normativa nel suo complesso. Al riguardo, il ricorso a tale modalità di copertura può determinare che, pur a fronte di un onere costruito correttamente in termini di mera valutazione, la sua rilevanza in termini quantitativi dovrebbe indurre una certa prudenza nel ricorso alla mera valutazione degli oneri, pur in presenza di fattori sottostanti ad alto contenuto di automaticità. Infatti, in tal caso può risultare praticamente nulla la possibilità di far fronte ad un eventuale scostamento ricorrendo a spazi idonei nel bilancio a legislazione vigente, sicché il meccanismo implicito di salvaguardia finisce con il risolversi, di fatto, in un rinvio

alla presentazione, già per l'esercizio in corso, di un'iniziativa legislativa ad opera del Governo, ancorché da adottare "tempestivamente", come prescrive l'art. 17, comma 13, della legge di contabilità, ma pur sempre esito di una valutazione discrezionale.

Va segnalato un caso peculiare (di cui, ad esempio, al decreto-legislativo n. 230 del 21 dicembre 2021), ossia di un onere che, ancorché costruito correttamente in termini di mera valutazione, presenta però rilevanti dimensioni quantitative, sicché la massima che se ne può trarre consiste dunque nella necessità di una certa prudenza nel ricorso alla mera valutazione degli oneri, pur in presenza di fattori sottostanti ad alto contenuto di automaticità, se gli oneri medesimi risultano consistenti. Infatti, in tal caso può risultare praticamente abbastanza difficoltoso utilizzare la possibilità di far fronte ad un eventuale scostamento ricorrendo a spazi idonei nel bilancio a legislazione vigente, sicché il meccanismo implicito di salvaguardia finisce con il risolversi, di fatto, in un rinvio alla presentazione, già per l'esercizio in corso, di un'iniziativa legislativa ad opera del Governo, ancorché da adottare "tempestivamente", come prescrive l'art. 17, comma 13, della legge di contabilità, ma pur sempre esito di una valutazione discrezionale.

4) Copertura: valutazione degli oneri anche con riferimento a saldi di bilancio diversi dal saldo netto da finanziare

Ai fini di copertura, la valutazione degli oneri con riferimento a saldi diversi da quello del saldo netto da finanziare va positivamente valutata anche se la Relazione tecnica dovrebbe, a fini di trasparenza, indicare i coefficienti sottostanti.

5) Copertura finanziaria sui residui

L'utilizzo, a copertura, dei residui di bilancio, oltre a non essere coerente con la legge di contabilità, crea una pressione sulla cassa, spesse volte non esplicitamente compensata. Tra l'altro, coesistono casi in cui tale compensazione è prevista e casi invece in cui ciò non accade, a parità di copertura sulla massa spendibile, il che ha di sicuro un fondamento nelle corrispondenti previsioni, ma dà luogo al contempo ad un fenomeno i cui risvolti di dettaglio non vengono quasi mai esplicitati, non essendo noti fra l'altro i rapporti effettivi tra cassa di bilancio ed impatto sui conti di tesoreria. Ciò può essere visto anche come una alterazione dell'ordinato rapporto tra Governo e Parlamento, dal momento che solo il primo riesce ad avere evidentemente contezza della misura in cui ad una determinata massa spendibile corrisponde una autorizzazione di cassa ed il relativo impatto sui conti di tesoreria.

La circostanza può essere vista anche dal punto di vista dell'esigenza del Parlamento di avere piena contezza della misura in cui ad una certa massa spendibile corrisponde una determinata stima di cassa e del relativo impatto sui conti di tesoreria.

Tali considerazioni rafforzano la centralità del documento costituito dalla Relazione tecnica nonché dalle Note integrative al bilancio di previsione e al Rendiconto generale.

6) Copertura finanziaria con la tecnica del tetto di spesa

Il ricorso, a copertura, alla tecnica del tetto di spesa, se può ritenersi ragionevole laddove l'onere sottostante presenti una accentuata flessibilità, non sempre è coerente con la dimensione dell'intervento legislativo e soprattutto con il livello di automaticità del relativo impatto sui bilanci: in tal ipotesi, è lo stesso limite di spesa a poter risultare travolto ovvero trascinato dalla pressione degli elementi di base che determinano l'onere, soprattutto se si è

in presenza non solo di diritti soggettivi come tali espressamente conclamati dalla norma, ma anche di una serie di situazioni soggettivamente rilevanti e difficilmente comprimibili ovvero modulabili per tener conto delle risorse di volta in volta disponibili. La questione assume un particolare rilievo anche alla luce dell'indebolimento del meccanismo delle clausole di salvaguardia così come novellato nel 2016, in virtù del quale l'iniziativa legislativa è prevista solo come terza tipologia d'intervento dopo che le risorse a legislazione vigente si siano dimostrate insufficienti a far fronte al disallineamento tra oneri e coperture.

7) Mancata indicazione delle precipue forme di copertura

Si riscontra la fattispecie di clausole di copertura che genericamente (oppure anche in riferimento a singole norme) vengono imputate alle maggiori entrate e alle minori spese contestualmente recate dal provvedimento ovvero di clausole di coperture di oneri riferiti alla somma degli effetti di numerosi articoli. Quest'ultimo fenomeno, oltre a comportare uno scarso livello di trasparenza nelle scelte relative all'utilizzo e al reperimento delle risorse pubbliche di cui alla decisione legislativa, appare anche in contrasto con la legge di contabilità, la quale prevede singole ipotesi di copertura finanziaria che naturalmente debbono trovare riscontro nelle varie clausole di compensazione, con i dovuti specifici riferimenti. In tal modo, ad esempio, quando si è in presenza di coperture a valere su stanziamenti di conto capitale, non si può escludere la dequalificazione della spesa. Quanto al primo fenomeno invece (riferimento a risorse interne), non appare ispirato a trasparenza un modello legislativo privo delle necessarie distinzioni, che non consenta cioè un'agevole ricostruzione delle coperture nell'ambito della dicotomia di base tra maggiori entrate e minori spese. Va poi osservato, in linea più generale, che le carenze in termini di Relazioni tecniche (e di metodologie di ricostruzione delle stime degli oneri), attengono anche al profilo delle coperture finanziarie, di cui deve essere dimostrato e ricostruibile il quadro della relativa sostenibilità.

8) La riduzione di spesa dei Ministeri come forma di compensazione

Il reperimento di risorse finanziarie a copertura di nuovi oneri di risorse stanziati per la spesa dei Ministeri costituisce una tecnica di compensazione che suscita perplessità, a partire dalla stessa divaricazione delle relative stime di competenza e di cassa. Il rinvio alla riduzione generica degli stanziamenti non esclude, ma anzi implica una tecnica di costruzione degli stanziamenti a legislazione vigente tale da presupporre già *ex ante* spazi di copertura in previsione di eventuali necessità, il che confligge con il criterio della trasparenza nonché con il criterio della legislazione vigente e finisce con il significare una copertura con mezzi di bilancio.

Si tratta, dunque, di una modalità di compensazione che presenta aspetti problematici in riferimento sia alla osservanza della legge di contabilità – che richiede a tale scopo la puntuale riduzione di un'autorizzazione di spesa – sia al soddisfacimento dell'esigenza di coperture effettive, a fronte di oneri certi.

Nel caso di insufficiente capienza degli stanziamenti, inoltre, potrebbero verificarsi condizioni favorevoli per ulteriori debiti fuori bilancio ovvero per riduzioni di capitoli di parte capitale per sostenere oneri di parte corrente.

9) Copertura con rimodulazione di risorse di bilancio

Non è prevista dalla legge di contabilità la copertura di oneri con la rimodulazione delle risorse di bilancio, la quale invece impone la quantificazione e la copertura con mezzi diversi da quelli di cui al semplice riferimento al bilancio.

Invero, le disponibilità di bilancio a legislazione vigente, ordinariamente, sono quantificate in modo da non presentare margini per la copertura di eventuali incrementi di spesa conseguenti all'implementazione della nuova normativa. Diversamente, si determina l'incoerenza con il principio della legislazione vigente che, anche nel nuovo sistema contabile, costituisce il criterio per la costruzione delle previsioni di bilancio al netto della manovra.

10) Coperture a valere su fondo originariamente finalizzato al pagamento di debiti commerciali

Nel caso di coperture di oneri a valere su fondo finalizzato originariamente al pagamento dei debiti commerciali, escludendosi che la copertura possa riferirsi al fondo originario (finalizzati al pagamento di debiti commerciali), in quanto finanziato mediante emissione di debito pubblico per una precipua finalità, occorre interpretare il richiamo a detto fondo come successivo rifinanziamento, che esige - attraverso idonea tecnica legislativa - la rappresentazione in bilancio della previsione di un fondo distinto da quello originario in quanto dotato di copertura diversa dal ricorso all'emissione di debito.

11) Copertura di oneri di personale con riduzione dell'organico

La riduzione di un organico solo di diritto non costituisce una forma valida di copertura, in assenza di una dimostrazione, da rappresentare nella relazione tecnica, della identità tra tale organico e quello di fatto.

Per quanto riguarda il riferimento alla riduzione dei contingenti relativi all'organico di personale delle pubbliche amministrazioni, è necessario chiarire se si debba far riferimento all'organico di fatto o a quello di diritto, alla luce della differenza tra i due parametri, che in alcuni casi può anche essere quantitativamente ragguardevole. Ciò nel presupposto che una copertura effettiva non può che assumere come riferimento l'organico di fatto.

12) Copertura di oneri di personale con rinvio alle risorse future

La copertura di oneri per spese di personale con rinvio alle future risorse a legislazione vigente non garantisce una copertura adeguata di future spese: trattandosi di oneri inderogabili, è presumibile che le previsioni di bilancio potranno essere dimensionate in relazione alle occorrenze, con ciò eludendosi, dunque, una compiuta attuazione dell'obbligo di copertura. Il fenomeno contabile rappresentato rileva sotto diversi profili che vanno dalla scarsa trasparenza dei criteri di costruzione della legislazione vigente al fatto che formule normative generiche non evitano il rischio che, *ex post*, le future previsioni di bilancio dovranno scontare fabbisogni finanziari più elevati a seguito di una normativa vigente che si è limitata a far riferimento alle risorse disponibili, senza apprestare idonea copertura *ad hoc*.

13) Le clausole di neutralità o di invarianza

Si registra una legislazione di spesa (anche di rilevante portata contenutistica) corredata di clausole di neutralità ovvero di invarianza di oneri (pur a fronte di compiti innovativi), senza che siano evidenziate - nella parte di gran lunga preponderante dei casi - né l'entità delle risorse in essere né le relative unità gestionali. Spesso, in riferimento in particolare ai decreti legislativi, si tratta anche di oneri di natura obbligatoria. Sul piano più generale del tema sono da evidenziare due profili. Dal punto di vista procedurale, le Relazioni tecniche sostengono, senza ulteriori specificazioni, la non onerosità della nuova normativa. Ne consegue, sul piano contenutistico, che non venendo fornite informazioni, la mancata previsione di costi aggiuntivi per dar corso a nuovi compiti può far assumere alla legislazione un mero carattere programmatico - come talvolta ammesso nella stessa documentazione governativa a supporto - ovvero può porre le premesse per una attuazione non omogenea della normativa medesima.

La nuova legge di contabilità ha previsto, nel caso di ricorso alle clausole di neutralità, l'obbligo di indicare l'entità delle risorse in essere, anche tenendo conto delle facoltà in termini di riprogrammazione, e le unità gestionali di bilancio interessate, escludendo comunque la previsione di tali clausole nel caso di spese di natura obbligatoria. Nonostante tali stringenti vincoli, si registra la persistenza, di una legislazione corredata di clausole di invarianza del tutto prive delle citate indicazioni nelle relative Relazioni tecniche. Il fatto poi che dette clausole siano previste pur a fronte di compiti innovativi evidenzia un problema contenutistico. La mancata previsione, infatti, di costi aggiuntivi per dar corso a nuovi compiti può far assumere alla legislazione un carattere meramente programmatico ovvero porre le premesse per una sua attuazione non generalizzata. Non può escludersi che possano derivare, peraltro, maggiori esigenze a legislazione vigente, con copertura a carico dei "tendenziali" e dunque aggravando il disavanzo, soprattutto a fronte di oneri di carattere obbligatorio. 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 della nuova normativa. Detta ipotesi andrebbe però anzitutto adeguatamente dimostrata nelle varie Relazioni tecniche e comunque non può ritenersi coerente con il principio della legislazione vigente, che, anche nel nuovo sistema contabile, costituisce il criterio per la costruzione dei "tendenziali" di bilancio. In tal caso si determinerebbe però una scarsa coerenza con il principio della legislazione vigente, che, anche nel nuovo sistema contabile, costituisce il criterio per la costruzione delle previsioni di bilancio al netto della manovra. Si ricorda che una variante della fattispecie in discorso è costituita dal verificarsi di casi di copertura finanziaria esplicita su stanziamenti di bilancio in essere, nel presupposto della sussistenza di fondi disponibili. Oltre al fatto di trattarsi di copertura non ammessa in base alla legge di contabilità, si osserva che praticamente mai le Relazioni tecniche danno conto dei motivi della sussistenza di margini disponibili, sicché non appare chiaro se in effetti, attesa anche la scarsa chiarezza del rapporto tra la nuova legislazione e quella previgente, si crei il rischio della necessità di futuri stanziamenti di bilancio. Ciò quando non si assiste, di fatto, come evidenziato, ad un capovolgimento del rapporto tra leggi onerose e stanziamenti di bilancio, nel senso che questi ultimi vengono costruiti *ex ante* già scontando gli effetti di norme ancora da approvare: in tal modo, si altera l'ordinato rapporto tra leggi e bilancio, laddove le prime dovrebbero trovare autonoma copertura diversa da quella del ricorso al bilancio.

Oltre alla riproposizione, implicita nelle clausole di copertura riferite al bilancio (anche con un richiamo alle sole missioni e programmi, come accade per il quadrimestre in esame), della correlata questione di una soddisfacente trasparenza circa i criteri di dettaglio della

costruzione del “tendenziale” di bilancio, nel periodo in discussione emergono con particolare rilievo due questioni già esaminate del passato: da un lato, lo spostamento di risorse tra utilizzi a suo tempo qualificati come “eventi eccezionali” per finalità almeno non formalmente riproposte come tali e, dall’altro, il determinarsi di una legislazione delegata dai contorni finanziari sfumati. In ordine al fenomeno evidenziato, di cui alla riproposizione implicita, da parte delle coperture a bilancio, anche a carico di altri enti pubblici, della questione di una soddisfacente trasparenza circa i criteri di dettaglio della costruzione del “tendenziale” di bilancio, il tema è stato più volte oggetto di considerazione da parte della Corte, sotto il duplice versante dell’improprietà di coperture che, implicitamente ovvero esplicitamente, facciano riferimento al bilancio a legislazione vigente e della mancata messa a disposizione di dati che consentano di individuare gli eventuali margini di risorse realmente disponibili per far fronte ai nuovi o maggiori oneri: solo in tale ultimo caso, infatti, si potrebbe essere in grado di verificare se si sia o meno in presenza di margini disponibili per la copertura dei nuovi oneri. Ciò pur ribadendosi l’improprietà delle coperture sul bilancio. Poiché il tema si lega a quello delle clausole di neutralità non dimostrate nella loro effettiva sostenibilità, quando vi siano dubbi sulla effettiva non onerosità di alcune disposizioni, occorre ribadire che il tema della sostenibilità non viene affrontato nelle varie relazioni tecniche, pur a fronte di una norma della legge di contabilità che prevede, in tal caso, l’obbligo di indicare l’entità delle risorse in essere, anche tenendo conto delle facoltà in termini di riprogrammazione, e le unità gestionali di bilancio interessate, escludendo peraltro, la previsione di tali clausole nel caso di spese di natura obbligatoria (che è il caso del quadrimestre in esame). Si ricorda che sull’argomento delle clausole di neutralità, sia pur con riferimento alle leggi regionali, è intervenuta la sentenza n. 82 del 21 febbraio 2023 della Corte costituzionale (IQ24).

13-bis) Clausole di invarianza, coperture con risorse di bilancio e spending review;

Occorre ricordare preliminarmente che la legge di contabilità prevede, nel caso di ricorso alle clausole di neutralità, l’obbligo di indicare l’entità delle risorse in essere, anche tenendo conto delle facoltà in termini di riprogrammazione, e le unità gestionali di bilancio interessate, escludendo peraltro, la previsione di tali clausole nel caso di spese di natura obbligatoria.

Nonostante tali stringenti vincoli, continua a registrarsi la persistenza, anche nel periodo qui considerato, di una legislazione molto frequentemente costellata di clausole di invarianza prive delle citate indicazioni nelle relative relazioni tecniche (ciò anche in riferimento anche a spese obbligatorie, ancorché per importi mediamente in apparenza non di eccessivo rilievo), come dimostrano i vari casi riferiti alle leggi di seguito esaminate. Il fatto poi che dette clausole siano previste pur a fronte di compiti a carico delle pubbliche amministrazioni tali da poter presentare elementi innovativi, come già osservato nelle precedenti Relazioni quadrimestrali, evidenzia un particolare problema metodologico. La mancata, esplicita previsione di costi aggiuntivi, da dimostrare peraltro da parte di relazioni tecniche accurate sul punto (il che non accade), non esclude infatti che dalle norme possano effettivamente derivare, in futuro, maggiori esigenze a legislazione vigente, con copertura implicita, pertanto, a carico dei “tendenziali”, con aggravio dunque dei saldi, di fatto, soprattutto a fronte di oneri di carattere obbligatorio.

Tutto ciò a meno di non ritenere che le disponibilità di bilancio a legislazione vigente siano già state quantificate in modo da presentare margini per la copertura di eventuali incrementi di oneri conseguenti all’implementazione delle nuove normative varate: in tal caso si determinerebbe, però, una scarsa coerenza con il principio della legislazione vigente, che

costituisce il criterio per la costruzione delle previsioni di bilancio al netto della manovra, come attesta la presenza, nella legge di bilancio, della Sezione II, dedicata, appunto, alla legislazione vigente. Merita di essere ricordato poi che, sull'argomento delle clausole di neutralità, sia pur con riferimento alle leggi regionali, è intervenuta la sentenza n. 82 del 21 febbraio 2023 della Corte costituzionale, pronuncia in base alla quale dette clausole vanno dimostrate nella loro sostenibilità, non essendo sufficiente la loro mera apposizione nel testo.

Sul piano istituzionale si può aggiungere che l'elevata frequenza dei riferimenti alle risorse in essere per asseverare l'assenza di oneri nuovi o maggiori finisce con l'ampliare gli spazi per un'interpretazione della legislazione vigente secondo cui, in effetti, le quantificazioni degli stanziamenti di bilancio continuerebbero a presentare margini più che ampi di incertezza rispetto alle esigenze effettive: ciò probabilmente sia per l'impossibilità in alcuni casi (ovvero per l'elevata difficoltà) di una quantificazione precisa dei reali fabbisogni in ordine all'attuazione delle leggi, sia - non è da escludere - per una metodologia forse, in qualche caso, non sempre improntata a rigore.

Va rilevato poi che un tale quadro contribuisce ad un giudizio non del tutto positivo circa le stesse classificazioni ufficiali in merito alla composizione della spesa di cui all'art. 21, comma 5, della legge di contabilità, nella tripartizione tra oneri inderogabili, fattori legislativi e adeguamento al fabbisogno. Infatti, l'attribuzione dell'85 per cento alla prima componente, nel contesto prima illustrato di una certa elasticità nella costruzione degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente può sembrare dettato più da altre esigenze (ad esempio, possibilità di far ricorso al fondo per le spese obbligatorie e d'ordine a fronte di necessità effettive più consistenti rispetto agli stanziamenti) che non da una valutazione ad alta affidabilità delle reali necessità da ricondurre - in base alla classificazione proposta - a spese obbligatorie. La frequenza delle clausole di neutralità nella legislazione ordinaria sembrerebbe in sostanza prospettare margini per la copertura di oneri aggiuntivi, il che non dovrebbe essere coerente con la riportata, preponderante presenza di oneri di natura obbligatoria.

Ne emerge, dunque, in linea generale, la conferma di un quadro non del tutto rassicurante circa i criteri di composizione della legislazione vigente, come più volte segnalato in merito all'elevata difficoltà nella stessa ricostruibilità dei relativi stanziamenti anche in riferimento all'unità di voto di cui al programma. Ciò assume una connotazione particolare in un contesto in cui - tra l'altro - più stringenti diventano i vincoli di finanza pubblica, rispetto ai quali coerente dovrebbe risultare la stessa *spending review* prevista dalla legge di contabilità: una *spending review* che sembrerebbe presentare consistenti spazi di implementabilità a fronte di una tecnica di costruzione dei "tendenziali" la cui coerenza con i bisogni reali della pubblica amministrazione continua ad offrire margini di incertezza, se gli stanziamenti ordinari continuano a fungere da fonte di copertura per oneri nuovi o maggiori, ancorché non quantificati e semplicemente rimessi al bilancio a legislazione vigente al momento in vigore.

Il richiamo alla pur indispensabile *spending review*, che pure costituisce una doverosa operazione in quanto oltretutto prevista dalla legge di contabilità, contribuisce ad inquadrare il tema di una più precisa costruzione del bilancio a legislazione vigente (in disparte i relativi profili di trasparenza ai fini della relativa ricostruibilità *ab extrinseco*) anche all'interno delle esigenze che si porrano con il nuovo quadro di *governance* europea in materia di finanza pubblica, nel senso della necessità di una deciso rallentamento delle possibilità di incremento della spesa, tenuto conto dei vincoli in tal senso e delle eccezioni previste dal nuovo assetto normativo. Ciò non può non implicare - a parte una riconfermata attenzione nella costruzione degli stanziamenti a legislazione vigente, tale da essere

coerente con i suddetti, nuovi vincoli - un'attenta valutazione della sostenibilità delle clausole d'invarianza, nel momento in cui la pubblica amministrazione venga chiamata, dalla nuova legislazione ordinaria, a sostenere compiti e funzioni aggiuntive, che non possono essere, verosimilmente, assorbiti dalle risorse in essere.

Si inquadrano in tale problematica anche esempi, offerti dalla produzione normativa primaria del quadrimestre qui considerato, di problematica coerenza con le esigenze prima illustrate di contenimento del ritmo di incremento della spesa, come il riferimento ad economie di bilancio per sostenere oneri di assunzioni (in disparte l'andamento nel tempo dei due profili da parte di siffatte coperture ed oneri) ovvero il rinvio, per nuovi oneri espressamente previsti, ai bilanci di enti pubblici diversi dallo Stato (senza considerare, peraltro, i vincoli di cui all'art. 19 della legge di contabilità, secondo cui deve essere la legge che prevede detti obblighi a dover sostenere le relative compensazioni) oppure, ancora, il ricorso erratico (senza una esplicita giustificazione norma per norma) al consueto supplemento di copertura su saldi diversi da quello di bilancio, il cui presupposto è che si presume in alcuni casi l'equiparazione a legislazione vigente degli effetti delle norme in vigore sui tre saldi, mentre in altri casi tale presunzione non si verifica: emerge a tale ultimo riguardo l'assenza di dati circa i profili di cassa dei vari stanziamenti, problema, questo, destinato ad acuirsi men mano che si procederà nel corso del tempo ad ampliare il ricorso al meccanismo di cui all'impegno pluriennale ad esigibilità, su cui andrà a conformarsi il momento relativo alla competenza (IIQ24).

14) Copertura: ipotesi di assenza della indicazione dell'onere complessivo e della sua distribuzione per singolo esercizio

Non è coerente con la legge di contabilità la copertura di singoli oneri in termini di tetto massimo, senza che però la spesa complessiva venga quantificata e senza la distribuzione per esercizio ovvero - eventualmente - senza indicazione del singolo anno finanziario in cui si producono gli effetti.

15) Eventi eccezionali e piano di rientro di cui all'art. 6 della legge n. 243 del 2012

Ai fini delle considerazioni di carattere ordinamentale relative all'attuazione dell'art. 6 della legge c.d. "rinforzata" n. 243 del 2012 circa il verificarsi di eventi eccezionali tali da consentire lo scostamento dagli obiettivi programmatici, con contestuale indicazione del relativo rientro, va sottolineato, sotto il profilo ordinamentale, trattandosi dell'attuazione del secondo comma dell'art. 81 Cost., che, sebbene tutta la procedura dello scostamento e del rientro sia riferita ai saldi di contabilità nazionale di natura strutturale, il predetto comma 6 consente di includere nella procedura anche operazioni finanziarie che per definizione sono escluse da tali saldi. Va poi rimarcata l'importanza di definire il piano di riassorbimento dello scostamento, proprio a garanzia della temporaneità della deviazione al fine del rispetto degli obiettivi programmatici. Si tratta di un obbligo che costituisce parte integrante della procedura complessiva e che va articolato tenendo conto del fatto che l'entità e la tempistica del rientro dipendono dalla gravità dell'evento eccezionale e debbono a loro volta tener conto dell'andamento del ciclo economico. Anche il piano di riassorbimento, tra l'altro, deve essere approvato da ciascuna Camera con la procedura rafforzata. Nella logica della procedura, scostamento temporaneo e rientro risultano legati da un vincolo che non è scindibile proprio per il rispetto degli obiettivi programmatici strutturali a loro volta fissati nella normativa eurounitaria. Da questo punto di vista non è sufficiente l'indicazione del solo scostamento (potenziale, peraltro) ma occorre che vengano

rappresentate anche le modalità del riassorbimento (ciò sia nei documenti relativi al provvedimento sia in quelli successivi).

Nella III Relazione quadrimestrale 2023, la Corte, in relazione alla legge n. 191/2023 ha evidenziato quanto segue:

“La legge offre la possibilità di una serie di osservazioni metodologiche circa le modalità di utilizzo della procedura di cui agli “eventi eccezionali”, per il cui dettaglio si rinvia allo specifico commento. La fattispecie è quella di un provvedimento che utilizza a compensazione (anche) il maggior indebitamento autorizzato con l’approvazione parlamentare dell’apposita Relazione sullo scostamento prevista dalla legge n. 243 del 2012, il cui art. 6 contempla un peggioramento “temporaneo” del saldo strutturale per far fronte ad eventi eccezionali, con connesso obbligo di rientro verso l’obiettivo di saldo di medio periodo. Il problema nasce per il fatto che, con tale provvedimento, si fa ricorso alla citata procedura per evento eccezionale (al di fuori della sessione di bilancio) per evenienze diverse da quelle al riguardo previste (periodo di grave recessione economica ovvero eventi straordinari al di fuori del controllo dello Stato), in presenza infatti di finalità di spesa discrezionali le quali finiscono così con il trovare una compensazione nel maggior deficit senza l’esplicita dimostrazione che si tratti di eventi eccezionali, nel qual caso è consentito infatti peggiorare temporaneamente i saldi in essere.

Pertanto, nel provvedimento che presenta tale forma di compensazione coesistono sia le finalità previste dalla previa Relazione sullo scostamento (ancorché non dichiarate quali “eventi eccezionali”) sia ulteriori finalità, che risultano alla fine con l’essere parimenti compensate (anche) con maggior indebitamento. Il tutto, tra l’altro, senza che vengano delineate ipotesi concrete e specifiche di rientro, come prescritto proprio in quanto si dovrebbe trattare di uno scostamento “temporaneo”.

Va aggiunto, infine, per una panoramica esaustiva in argomento, che nel medesimo provvedimento sussistono anche modifiche di destinazione di risorse a suo tempo autorizzate a debito (in quanto correlate, appunto, ad “eventi eccezionali”), senza però l’esplicita dichiarazione in tal senso per le nuove destinazioni, le quali finiscono in tal modo per restare parimenti compensate con aggravii dei saldi. Si tratta peraltro di una fattispecie che, nel quadrimestre in considerazione, si verifica anche per altri provvedimenti, come per le leggi nn. 136, 170 e 226, ai cui commenti specifici si fa qui rinvio.

Riassuntivamente, si verificano dunque tre evenienze nella citata legge n.191, sotto il profilo dell’attuazione della procedura relativa agli “eventi eccezionali”, che – giova ricordare – trova una prima regolamentazione nell’art. 81, secondo comma, Cost., quale condizione, insieme all’esigenza di far fronte al ciclo negativo, per poter legittimamente ricorrere ad un indebitamento aggiuntivo tale da perturbare quell’equilibrio suggellato al primo comma della medesima disposizione costituzionale.

In primo luogo, trovano copertura, con la descritta procedura che si sostanzia in maggior indebitamento a copertura, le finalità discrezionali descritte dalla previa Relazione sullo scostamento senza che esse risultino esplicitamente dichiarate come tali da rientrare nella fattispecie dell’“evento eccezionale” (periodi di grave recessione economica ovvero eventi straordinari al di fuori del controllo dello Stato), ma anzi, presentando esse una natura discrezionale.

In secondo luogo, attesa la mancata corrispondenza tra singolo onere e singola copertura, non si può escludere che all’interno del provvedimento non trovino compensazione con l’indebitamento (nonostante la presenza di altre forme di compensazione) anche finalità non elencate dalla citata Relazione sullo scostamento, la cui natura di “evento eccezionale” non trova parimenti alcun riscontro.

In terzo luogo, poiché per nuove finalità si utilizzano a compensazione (tra l'altro, sotto forma di residui) fondi risalenti, a loro volta coperti con indebitamento aggiuntivo in quanto correlati ad "eventi eccezionali", senza che tali nuove finalità si configurino come evenienze fuori controllo, il risultato è che le sopraggiunte finalità discrezionali risultano anch'esse compensate con maggior indebitamento. Va considerato al riguardo il sinallagma, posto dal richiamato art. 81, secondo comma, Cost., tra due forme di eccezionalità: dell'evento oneroso, da un lato, in quanto fuori controllo da parte dello Stato, e della compensazione a debito, dall'altro, in quanto tale da alterare il prescritto equilibrio di bilancio, laddove appare di tutta evidenza, come detto, sinallagma non possa essere interrotto, a meno che non si sia in presenza di altro evento eccezionale, il che però non risulta dichiarato.

Non risultando soddisfatte le condizioni previste per l'utilizzo della procedura in titolo, la conseguenza è che si va configurando, dunque, una nuova modalità di copertura con maggior debito per interventi onerosi di natura, però, discrezionale, quando la procedura è correlata invece ad eventi fuori controllo. Il ricorso all'indebitamento rischia di diventare in tal modo una modalità di compensazione di decisioni non necessitate di politica di bilancio (in quanto non correlate ad "eventi eccezionali"), assumendo così, esso, progressivamente, una mera funzione procedurale, senza che se ne verifichino i presupposti sostanziali. La procedura pertanto finisce con l'essere richiamata in quanto semplice modalità per reperire coperture a debito tali da affiancarsi alle altre tipologie previste dall'ordinamento, a prescindere dal realizzarsi o meno del presupposto di eventi tali da giustificare il ricorso a maggior indebitamento".

In ordine alla questione relativa allo spostamento di risorse tra utilizzi a suo tempo qualificati come "eventi eccezionali" per nuove finalità almeno non formalmente riproposte come straordinarie - come accade in particolare per la legge 23 febbraio 2024, n. 18 (disposizioni urgenti in materia di termini normativi), nonché per la legge 29 aprile 2024, n. 56 (ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)) - si ricorda che si ripropone così la fattispecie di un provvedimento legislativo che registra modifiche di destinazione di risorse a suo tempo autorizzate a debito (in quanto correlate agli "eventi eccezionali" di cui all'art. 81, secondo comma, Cost. ed all'art. 6 della legge n. 243 del 2012), senza però l'esplicita dichiarazione in tal senso per le nuove destinazioni, le quali finiscono in tal modo per restare parimenti compensate con aggravii dei saldi. Il tutto si sostanzia, in altre parole, nel fatto che risorse reperite a suo tempo a debito (in quanto collegate ad eventi straordinari) vengono ora utilizzate per finalità ordinarie, il che comporta di fatto l'equipollenza della compensazione a debito rispetto alle altre forme di copertura (IQ24).

15-bis) In tema di interpretazione dell'art. 6 della legge n. 243 del 2012

La Corte ha più volte rimarcato l'orientamento metodologico espresso dal Governo in riferimento alle varie sessioni di bilancio, nel senso di correlare - nell'interpretazione del Governo - lo scostamento di cui all'art. 6 della legge n. 243 del 2012 (rispetto agli obiettivi programmatici prima decisi) come riferito al sovrapporsi delle diverse decisioni (nel tempo) di politica di bilancio.

La Corte ha ritenuto utile ribadire - invece - che la norma citata della legge n. 243 andrebbe interpretata nel senso di riferirsi a scostamenti dagli obiettivi riferiti ad eventi che si verifichino durante l'esercizio (per esempio, come avvenuto per l'emergenza Covid-19), piuttosto che ad una manovra di politica finanziaria diversa rispetto a quella approvata negli esercizi precedenti. Infatti, l'articolo 6 si riferisce a periodi di grave recessione economica ovvero ad eventi straordinari al di fuori del controllo dello Stato, tali da rendere

opportuni scostamenti “temporanei” del saldo strutturale rispetto all’obiettivo programmatico: scostamenti (in senso peggiorativo) che sembrerebbero sostanziare, dunque, un’ipotesi connessa ad un’emergenza, diversa quindi da quella legata alla reimpostazione discrezionale del disegno di politica finanziaria nel succedersi tra i vari esercizi, quale frutto di scelte di politica economica (del resto, lo stesso art. 10-*bis* della legge di contabilità si riferisce ad eventi eccezionali che si verifichino nell’imminenza della presentazione della Nota di aggiornamento, ipotesi, questa, evidentemente diversa dalla reimpostazione, triennio per triennio, della politica di bilancio, il che sembrerebbe valere anche per il Documento di economia e finanza (DEF)).

Tutto questo per quanto concerne la sessione di bilancio.

Il problema dell’interpretazione della norma citata si pone altresì nel caso in cui, al di fuori della sessione di bilancio, provvedimenti legislativi trovino compensazione a carico dell’autorizzazione all’indebitamento di cui alla Relazione annessa al DEF 2022, dato il più favorevole sentiero a legislazione vigente emerso in seguito all’aggiornamento delle previsioni e pur considerando che gli obiettivi programmatici nominali rimangono identici, aprendosi così – secondo il Governo – spazi per finanziare un nuovo intervento, che dovesse trovare attuazione con nuovi provvedimenti di legge adottati in corso d’anno.

Secondo il Governo di detta norma (riferita ad eventi fuori sessione) consentirebbe, fermi rimanendo gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, che i miglioramenti dei “tendenziali” potrebbero costituire la compensazione di interventi onerosi.

In merito a tale interpretazione, va sottolineato che la procedura si sostanzia, contabilmente, in una deliberazione di scostamento dall’obiettivo programmatico, ossia di un peggioramento di quest’ultimo rispetto a quanto fissato, ancorché si tratti per sua natura di un peggioramento temporaneo e con l’obbligo delle contestuali indicazioni prima riportate (temporaneità, indicazione della durata e della gravità dello scostamento, obbligo di rientro etc.).

Sul punto, va ricordato – sia pur in riferimento formalmente alla contabilità di bilancio, ma in base ad un principio estendibile metodologicamente e sistematicamente anche agli altri saldi, attesa l’evoluzione in questi ultimi anni nel senso del coordinamento tra le tre grandezze – il disposto dalla legge di contabilità (art. 17, comma 1-*bis*) che pone il divieto dell’utilizzo del miglioramento del risparmio pubblico a legislazione vigente, nella parte in cui esso derivi (ovvero sia collegabile) da un andamento più favorevole delle entrate. La norma trae infatti origine proprio dall’esigenza di far fronte al pericolo di contrapporre ad oneri certi compensazioni con un grado inferiore di certezza, quali quelle derivanti da miglioramenti della previsione a legislazione vigente (cd. “tendenziali”), in quanto tali caratterizzati da elementi di incertezza in connessione ad un numero elevato di variabili.

Oltretutto, si tratta, contabilmente, di compensazioni a valere su mezzi esistenti e quindi già iscritti nei saldi; ebbene, l’obbligo costituzionale di copertura consiste – invece – nel garantire mezzi di finanziamento di nuovi o maggiori interventi rispetto all’equilibrio dato di natura programmatica (quale risulta, dunque, a conclusione della “manovra”), mediante il reperimento di fonti *ad hoc* e rispettando il parallelismo quantitativo, qualitativo e temporale tra i due percorsi degli oneri e delle relative coperture. Il tutto in riferimento ai tre saldi, in base all’omologazione fissata dalla medesima legge di contabilità (art. 17, comma 4).

Nella III Relazione quadrimestrale 2023, la Corte ha osservato quanto segue: “anche per la sessione di bilancio 2023 è stata fornita un’interpretazione dell’art. 6 della legge n. 243 del 2012 (“eventi eccezionali”) nel senso di essere riferita, la relativa procedura, al succedersi delle decisioni discrezionali di politica di bilancio triennio per triennio, anziché per far fronte ad un evento straordinario fuori dal controllo dello Stato per il quale è consentito il temporaneo scostamento dagli obiettivi di saldo di medio termine e previo piano di rientro

verso il percorso programmato. Mancano peraltro, a distanza di anni, illustrazioni sul piano ordinamentale del motivo per cui la normativa è stata interpretata nel senso descritto. Merita di essere segnalato infine, sul piano giuridico, che, se si utilizza la procedura relativa agli “eventi eccezionali” per reperire compensazioni nell’ambito dei progressivi peggioramenti dei saldi quale esito di decisioni politiche di natura discrezionale, anche tutti i relativi utilizzi dovrebbero assumere la qualificazione di evento straordinario al di fuori del controllo dello Stato, il che palesemente appare del tutto inverosimile, ma mette in luce indirettamente la torsione che la relativa procedura sta subendo ad opera della interpretazione ormai invalsa, nei termini prima descritti”.

15- ter) Spostamento di risorse originariamente correlate ad eventi eccezionali

In ordine alla questione relativa allo spostamento di risorse tra utilizzi a suo tempo qualificati come “eventi eccezionali” per nuove finalità almeno non formalmente riproposte come straordinarie - come accade in particolare per la legge 23 febbraio 2024, n. 18 (disposizioni urgenti in materia di termini normativi), nonché per la legge 29 aprile 2024, n. 56 (ulteriori disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)) - si ricorda che si ripropone così la fattispecie di un provvedimento legislativo che registra modifiche di destinazione di risorse a suo tempo autorizzate a debito (in quanto correlate agli “eventi eccezionali” di cui all’art. 81, secondo comma, Cost. ed all’art. 6 della legge n. 243 del 2012), senza però l’esplicita dichiarazione in tal senso per le nuove destinazioni, le quali finiscono in tal modo per restare parimenti compensate con aggravii dei saldi. Il tutto si sostanzia, in altre parole, nel fatto che risorse reperite a suo tempo a debito (in quanto collegate ad eventi straordinari) vengono ora utilizzate per finalità ordinarie, il che comporta di fatto l’equipollenza della compensazione a debito rispetto alle altre forme di copertura (IQ24).

16) Il rinvio, a copertura, alle “risorse in essere”

L’elevata frequenza del rinvio alle “risorse in essere” come metodologia di risoluzione degli obblighi di quantificazione e di copertura degli oneri costituisce una tendenza che va giudicata negativamente, in quanto in buona sostanza elusiva dell’obbligo di copertura. Ciò a meno che non si dimostri che effettivamente le “risorse in essere” risultino capienti, nel qual caso però, il problema si sposta sulla scarsa trasparenza dei parametri in base ai quali si costruiscono le previsioni tendenziali. Il che ripropone il tema della carenza delle Relazioni tecniche.

17) Copertura del minor gettito fiscale

Nonostante la difficoltà di individuare l’entità di effetti finanziari indiretti connessi a minor gettito fiscale ne appare comunque necessaria la quantificazione sia pure presumibile.

18) La rilevanza dell’allegato 1 della legge n. 196 del 2009

È imprescindibile il rispetto dei criteri cui debbono essere ispirati i dati di finanza pubblica di cui all’allegato 1 della legge n. 196 del 2016, i quali, essendo a presidio della qualità e della trasparenza di cui all’art. 38-bis di tale legge, vanno ritenuti insiti nei principi di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, della Costituzione. Il riferimento è *in primis* al criterio della

competenza finanziaria. Lo stesso può essere sostenuto per altri criteri, sempre previsti dal predetto allegato, come la veridicità, l'attendibilità, la correttezza, la chiarezza, la trasparenza, la significatività, la rilevanza, la congruità, la verificabilità, la coerenza e la pubblicità. Essendo il complesso di tali criteri fissato a tutela della sovranità popolare di cui all'art. 1 della Costituzione. Si tratta di un principio di assoluta rilevanza, dagli evidenti risvolti anche dal punto di vista della giustiziabilità delle singole norme che violino i principi in questione.

Dal 1° gennaio 2019 è entrato in vigore il nuovo allegato 1 alla legge di contabilità (in base al decreto legislativo n. 116 del 12 settembre 2018, art. 7, comma 1, lettera a), relativo ai principi contabili generali, che sostanzialmente ribadisce quelli previgenti, ad eccezione di quello relativo alla competenza potenziata.

19) Copertura su fondo speciale oltre il triennio

La copertura di oneri correnti a carico del fondo speciale per spese ultra-triennali ovvero permanenti (modalità non prevista dall'elenco tassativo di cui all'art. 17 della legge di contabilità), determina un'accentuata incertezza delle proiezioni di medio periodo; sicché non appare prudente utilizzare tali fondi per la copertura per oneri ultra-triennali ovvero permanenti e ad elevato livello di incertezza.

20) Utilizzo di disponibilità finanziate mediante emissione di debito pubblico

In ordine al fenomeno del ricorso, per finalità di copertura, a stanziamenti che a loro volta, all'atto della relativa istituzione, trovavano finanziamento mediante emissione di debito, occorre evidenziare, anzitutto, che a nulla rileva se si tratti di un nuovo onere di parte corrente ovvero di parte capitale, essendo vietata la tipologia di copertura in questione (se non ricorrendo in determinate ipotesi i c.d. "fattori rilevanti" previsti dalla normativa come tali da rendere possibile il ricorso ad emissione di debito). Inoltre, va ribadito che, se non si verificano tali ipotesi, si deve registrare una violazione sostanziale, oltre che formale, dell'obbligo di copertura, oltretutto tale da porre problemi di coerenza non solo con l'ordinamento in vigore, ma con gli obiettivi di finanza pubblica.

21) Utilizzo delle contabilità speciali

La copertura di oneri affidata a contabilità speciali in essere non è prevista tra quelle consentite dalla legge di contabilità.

La copertura di interventi aggiuntivi a carico di una contabilità speciale, in qualche caso senza una quantificazione del nuovo onere, ne determina l'assimilazione ad un fondo generico le cui dimensioni risultano peraltro scollegate rispetto alle esigenze da soddisfare. Ne è conferma il fatto che si aggiungono nuovi oneri senza che vengano specificate altre linee di spesa da ridurre (giudicate non più operative), ovvero senza che vengano incrementate le risorse di cui alla contabilità stessa. Ciò, oltre ad evidenziare che il dimensionamento delle risorse di cui alla contabilità prescinde spesso dalle esigenze alle quali la stessa contabilità dovrebbe essere preordinata, comporta che in tal modo viene ad ampliarsi il fenomeno della gestione delle risorse fuori dalle consuete procedure di bilancio, con i conseguenti problemi di trasparenza; senza contare che l'ordinamento contabile, a partire dalla stessa legge c.d. "rinforzata" n. 243 del 2012, impone il progressivo ridimensionamento del fenomeno, per una sua riconduzione in bilancio.

L'opacità di tale modalità di copertura risulta attestata dal rilievo che il più delle volte non si ha contezza dell'ammontare aggiornato delle risorse giacenti nelle varie contabilità interessate di volta in volta, sicché non si è in grado di giudicare la sussistenza o meno di adeguate risorse ovvero la coerenza dei nuovi oneri con quelli che discendono dalla legislazione previgente, peraltro il più delle volte non variata: dal che può dedursi che la quantificazione delle risorse sulle contabilità speciali sembra prescindere dalle esigenze fissate con norme primarie, come attesta *ad adjuvandum* il fatto che su di esse vengono appoggiati nuovi interventi senza un rimpinguamento delle relative disponibilità.

Poiché l'operatività di alcune norme riguardanti emergenze ed eventi sismici è prevista a valere su contabilità speciali, occorre ribadire che tale modalità di copertura appare in contrasto con il processo in atto rivolto a far rifluire in bilancio gli stanziamenti fuori bilancio, in attuazione peraltro di apposita disposizione della legge rinforzata n. 243 del 2012. Oltretutto, dall'adozione di simili tecniche di gestione di risorse dello Stato, emerge che le recenti e pur numerose modifiche alla legge di contabilità non hanno risolto il problema di dotare l'ordinamento di modalità ordinarie di svolgimento delle procedure contabili di spesa in casi di particolare urgenza.

Il fatto che vari tipi di oneri vengano compensati a valere di contabilità speciali pone il problema dei criteri con cui si procede alla quantificazione delle risorse destinate a tali contabilità, se, cioè, esse siano poi destinate alla copertura di oneri successivi.

22) Copertura a carico dell'avanzo di amministrazione dell'ente territoriale

La legge di contabilità non consente al legislatore statale l'imputazione all'avanzo di amministrazione di un ente territoriale di un nuovo o maggiore onere (nella specie in materia di sanità pubblica), dovendone, piuttosto, prevedere una specifica e contestuale copertura.

23) La previsione di "facoltà" (non obblighi) onerose per gli enti locali tenuto conto del vincolo del pareggio di bilancio

Al riguardo al fenomeno costituito dal ripetersi di norme che concedono agli enti locali facoltà (non obblighi) il cui esercizio è destinato a provocare oneri di bilancio (ma che non vengono sottoposte a copertura in quanto la garanzia sarebbe costituita dall'esistenza del vincolo di pareggio di bilancio, a carico del quale quindi rimarrebbe l'obbligo di reperire le adeguate compensazioni, in caso di esercizio della facoltà), va rilevato che da un punto di vista formale, trattandosi di una facoltà e non di un obbligo, la legge di merito non è sottoposta all'obbligo di copertura. Ciò nonostante, la fattispecie merita una menzione per la motivazione addotta circa la mancata copertura, ossia l'operare del vincolo di bilancio: infatti, soprattutto quando si tratta di facoltà ad elevata probabilità di utilizzo, è plausibile ipotizzare che, se l'onere è elevato, vi si darà corso senza che le relative compensazioni siano destinate a trovare effettivamente realizzazione, sottoponendo così la gestione contabile a tensioni ai fini del rispetto dei vincoli in essere.

24) La mancata copertura nel caso di oneri già previsti nei saldi tendenziali

Le previsioni legislative di spesa in base alle quali non si procede alla quantificazione ed alla copertura degli oneri in quanto si tratterebbe di linee di spesa già inserite nei saldi tendenziali viola il principio di trasparenza. In secondo luogo, in tali casi, appare

impossibile una verifica della sussistenza o meno di effettivi spazi di copertura attesa la struttura sintetica dei saldi tendenziali, priva di quei dettagli che consentano una raffigurazione analitica delle relative componenti, sicché le indicazioni di cui alla Relazione tecnica non possono essere ricostruite né possono essere di conseguenza giudicate o meno attendibili, con pregiudizio di una puntuale verifica della copertura.

25) La configurazione dell'onere in caso di dipendenza da variabili "esogene"

Sul tema della migliore configurazione della previsione normativa all'interno dell'alternativa, posta dalla legge di contabilità, tra l'indicazione di un limite massimo oppure di una stima espressione solo di una valutazione, va rilevato che, pur dovendosi interpretare tale alternativa come correlata ad oneri, rispettivamente, flessibili oppure rigidi (ed incerti nel *quantum*), la soluzione della legge di individuare come solo valutati oneri flessibili nel loro *quantum* poiché dipendenti da variabili "esogene" è da ritenere in linea con la *ratio* della legge di contabilità.

26) L'esplicitazione delle clausole di monitoraggio

La clausola di monitoraggio non è menzionata nella legge di contabilità se non come *iter* interno al Ministero dell'economia e delle finanze. Se si concretizza in una relazione al Parlamento in base ad una norma legislativa *ad hoc*, dà luogo ad un istituto nuovo, formalizzatosi nella prassi, che però assolve ad una funzione di rilievo: rendere trasparente il processo di valutazione degli effetti finanziari (ed eventualmente di merito, anche alla luce del vincolo che può intercorrere tra i due aspetti), di una norma e, quindi, costituire eventualmente il presupposto per l'attivazione della clausola di salvaguardia prevista dalla legge di contabilità. L'istituto svolge dunque il compito di seguire, dandone conto, l'evolvere dell'attuazione di una norma prima dell'adozione di eventuali interventi correttivi, il che assume una propria ragionevolezza in presenza dell'operare di variabili "esogene" rispetto alla norma stessa, come ad esempio il comportamento dei destinatari (e le relative interrelazioni) e l'influsso di variabili legate all'andamento dell'economia. Rimane il problema della tempistica circa la pubblicazione di tale monitoraggio, ai fini della possibilità di attivare eventualmente clausole di salvaguardia che garantiscano l'equilibrio per singolo esercizio.

27) L'utilizzo per finalità difformi dell'accantonamento di fondo speciale dedicato al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale

Sul fenomeno registrato del ricorso agli accantonamenti del fondo speciale dedicato al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale per finalità difformi, occorre rilevare le seguenti criticità. Infatti, il ricorso a detto fondo pone alternativamente o un problema di sovradimensionamento delle risorse appostate, non in linea con i principi contabili di trasparenza e veridicità, oppure, in caso di risorse scarse, un prelievo di disponibilità per finalità difformi che in teoria potrebbe compromettere i tempi di approvazione di leggi di ratifica di Accordi internazionali che costituiscono il *proprium* del fondo speciale citato.

28) Il problema del riferimento della copertura finanziaria alle singole norme ovvero alla legge nel suo complesso

Sulla particolare sussistenza di una clausola di copertura che prevede un onere globale e che demanda all'attività amministrativa l'assegnazione dell'ammontare complessivo delle risorse alle singole linee di spesa di cui ai vari articoli di un provvedimento legislativo, va rilevato che si tratta di una soluzione non in linea con le norme generali di contabilità pubblica. Ciò in quanto è con la singola norma primaria che va individuata la quantità di risorse da assegnare ad ogni intervento, anche se, pur con qualche difficoltà, si può ammettere che la copertura possa essere complessivamente riferita alla somma dei singoli oneri. Tale linea di interpretazione non solo scaturisce dall'esigenza di assicurare un equilibrato rapporto tra Legislativo ed Esecutivo, in ossequio ai principi espressi nella nostra Carta costituzionale, ma è anche supportata da una conseguente e costante giurisprudenza costituzionale, la quale richiede che l'obbligo di copertura vada assolto con «puntualità rigorosa» da correlare, quindi, a ciascuna disposizione. In conformità con tali assunti la legge di contabilità pone l'obbligo di copertura (e quindi di quantificazione) in riferimento ad «ogni intervento» previsto dalla legge: ciò è da ricondurre all'essenza dell'obbligo di copertura, ossia alla contrapposizione tra il beneficio dell'onere ed il sacrificio di cui alla copertura.

29) La copertura mediante riassegnazione dei residui perenti

Quanto al ricorso al meccanismo di cui all'art. 34-bis, comma 4, della legge di contabilità, in base al quale, per i residui passivi perenti agli effetti amministrativi, le somme eliminate possono riprodursi in bilancio con riassegnazione alle pertinenti unità elementari di bilancio degli esercizi successivi, va rilevato che l'utilizzo di tale facoltà dovrebbe essere esplicitata nel disegno di legge di bilancio e nei relativi allegati tecnici in riferimento alla singola unità elementare, anche allo scopo di offrire tutte le informazioni disponibili che consentano al Parlamento, *in primis*, di ricostruire l'iter completo e specifico del trasferimento delle risorse tra esercizi.

30) Norme potenzialmente onerose, che per le variabili che le connotano, non si prestano ad un'agevole quantificazione *ex ante*

Nel caso di una legge di carattere programmatico, i cui profili finanziari non risultino esattamente quantificati e la cui definizione sia rimessa ad una futura attività di pianificazione, va ritenuto che un tale fenomeno nondimeno può porsi in dissonanza rispetto alle prescrizioni della legge di contabilità, che richiedono la quantificazione degli oneri di cui agli interventi e l'indicazione della relativa copertura finanziaria. Sicché, una più prudente tecnica legislativa, avuto riguardo ai profili finanziari, dovrebbe circoscrivere ad un importo delimitato l'ambito finanziario di un provvedimento di tal genere, prevedendo naturalmente la relativa compensazione.

In presenza di provvedimenti la cui dimensione finanziaria non può essere circoscritta con esattezza *ex ante*, appunto perché tale da dipendere da una serie di variabili, soggettive ed ordinamentali, che non si prestano ad un'agevole quantificazione anno per anno, è da ritenere utile la previsione di una relazione periodica circa gli aspetti attuativi della legge. Invero, per le norme potenzialmente onerose, potrà essere la relativa attuazione a rendere necessari nel tempo maggiori stanziamenti a legislazione vigente. In tal ipotesi, potrebbe

configurarsi un'elusione sostanziale dell'obbligo di copertura, rimesso di fatto a futuri stanziamenti di bilancio "trascinati" dalla gestione della legge.

31) Gli effetti dell'entrata in vigore della c.d. "competenza potenziata"

Il potenziamento della fase della cassa nella previsione e nella gestione del bilancio consente al Governo di raggiungere il risultato di una più immediata comprensione dell'azione pubblica. In tal modo si pone maggiore attenzione sul momento in cui le risorse sono effettivamente incassate ed erogate dallo Stato piuttosto che sul momento in cui sorge un'obbligazione attiva o passiva, rendendo così più stretto il legame tra la decisione parlamentare sull'allocazione delle risorse e i risultati dell'azione amministrativa. Inoltre, l'attenzione sulla previsione dei flussi di cassa e sulle risorse finanziarie necessarie a colmare gli squilibri tra incassi e pagamenti, consente una riduzione del fenomeno dei residui attivi e passivi, nonché un migliore controllo degli andamenti di finanza pubblica, con particolare attenzione al fabbisogno e al debito pubblico, in coerenza con l'evoluzione delle regole fiscali sovranazionali. In tale direzione, la modifica della nozione di impegno di spesa prevede l'obbligo di individuazione puntuale degli elementi essenziali dell'impegno (la ragione del debito, l'importo da pagare, le previste scadenze di pagamento e il soggetto creditore), che costituiscono i presupposti per l'adozione del relativo atto e la sua contabilizzazione in bilancio in funzione della scadenza prevista per il pagamento dell'obbligazione. Ciò impone alle Amministrazioni una impostazione diversa ai fini della valutazione e determinazione degli stanziamenti da iscrivere in bilancio, sia in termini di competenza che di cassa.

Il più stretto legame tra la decisione parlamentare sull'allocazione delle risorse e i risultati dell'azione amministrativa è conseguibile solo a condizione che l'apparato documentativo offerto dal Governo consenta il costante tra la previsione di bilancio e l'autorizzazione legislativa sottostante alla previsione stessa. Ciò per una serie di motivazioni, la più sostanziosa delle quali consiste nel rispetto sostanziale del principio della sovranità popolare di cui all'art. 1 Cost.

Il rafforzamento della fase della cassa nella previsione e nella gestione del bilancio consente al Governo, secondo quanto più volte da quest'ultimo dichiarato, di raggiungere il risultato di una più immediata comprensione dell'azione pubblica, in quanto in tal modo si pone maggiore attenzione sul momento in cui le risorse sono effettivamente incassate ed erogate dallo Stato piuttosto che sul momento in cui sorge un'obbligazione attiva o passiva, rendendo più stretto, in tal modo, il legame tra la decisione parlamentare sull'allocazione delle risorse e i risultati dell'azione amministrativa. L'attenzione sulla previsione dei flussi di cassa e sulle risorse finanziarie necessarie a colmare gli squilibri tra incassi e pagamenti consente una riduzione del fenomeno dei residui attivi e passivi, nonché un migliore controllo degli andamenti di finanza pubblica, con particolare attenzione al fabbisogno e al debito pubblico, in coerenza con l'evoluzione delle regole fiscali sovranazionali.

In tale direzione, la modifica della nozione di impegno di spesa prevede l'obbligo di individuazione puntuale degli elementi essenziali dell'impegno (la ragione del debito, l'importo da pagare, le previste scadenze di pagamento e il soggetto creditore) che costituiscono i presupposti per l'adozione del relativo atto e la sua contabilizzazione in bilancio in funzione della scadenza prevista per il pagamento dell'obbligazione. Ciò impone alle Amministrazioni un'impostazione diversa ai fini della valutazione e determinazione degli stanziamenti da iscrivere in bilancio, sia in termini di competenza che di cassa.

Già per la sessione 2018, la Corte aveva osservato che le relazioni fornite dal Governo al disegno di legge di bilancio non riportavano quantificazioni ovvero informazioni sugli effetti sulle previsioni in connessione all'entrata in vigore dal 1° gennaio 2019 del richiamato sistema della competenza c.d. "potenziata". Ciò poteva trovare una giustificazione – aggiungeva la Corte – nel fatto che tali effetti si sarebbero potuti presumibilmente esplicitare a pieno nella sessione successiva (2019): questo non è accaduto neanche in riferimento alle sessioni successive.

Anche se l'avvenuto passaggio al nuovo sistema da quattro anni sbiadisce l'esigenza di conoscere gli effetti dello switch, essendo ora il tutto incorporato nelle nuove previsioni e potendosi ragionevolmente supporre che è stato nel primo anno che si sarebbero dovuti produrre gli effetti più rilevanti, ciò nondimeno, per un'esigenza di trasparenza, sarebbe stato doveroso un chiarimento sul punto, anche una tantum. Ciò anche per meglio porre nelle condizioni di effettuare una ricostruzione ed un monitoraggio, tenuto conto del fatto che comunque nella documentazione governativa è stata confermata l'adozione del principio della nuova competenza e le previsioni debbono essere ispirate, tra l'altro, al principio della verificabilità, nel senso prima riportato.

Si esprime l'auspicio, peraltro, che la stessa carenza di informazioni non si verificherà una volta che si sarà passati, per quanto concerne le previsioni di entrata, all'accertamento qualificato di cui all'art. 21-bis della vigente legge di contabilità n. 196 del 2009.

32) Le contabilità fuori bilancio

Il riscontro del fenomeno contabilità fuori bilancio significa che sussistono ancora interi comparti dell'attività statale che, nonostante la riforma dell'ordinamento contabile, necessitano di procedure fuori bilancio, il che dimostra non ancora risolutiva la parte della riforma della legge di contabilità che attiene al potenziamento della cassa e alla stessa maggiore elasticità in tema di impegni e di residui. Pur nella difficoltà di dare attuazione alla legge c.d. "rinforzata" n. 243 del 2012 per la parte in cui essa fissa la riconduzione in bilancio delle gestioni che si collocano all'esterno rispetto ad esso, va rilevata l'entrata in vigore il dPCM dell'8 febbraio 2017, con il quale si sono ricondotte al regime di contabilità ordinaria alcune gestioni (in altri casi si è proceduto alla soppressione).

33) Aspetti innovativi nella stima degli oneri anche in termini di cassa

In materia merita evidenziazione la procedura di cui alla valutazione degli oneri seguita per il decreto-legge n. 104/2020 e per il decreto-legge n. 137/2020, di seguito esaminati in dettaglio.

Anzitutto, gli oneri vengono valutati non solo in riferimento al saldo netto da finanziare, ma anche per i riflessi sugli altri saldi attraverso l'incremento dell'apposito fondo di sola cassa utilizzato per colmare la differenza tra gli effetti sulla competenza e sugli altri saldi: ciò in quanto tali riflessi vanno a comporre il quadro delle coperture di cui agli interventi previsti dalla legge di bilancio. Si concretizza così una tecnica che può essere valutata positivamente in ordine alla gestione ed alla tenuta dei saldi, pur in assenza, però, di indicazioni nella relazione tecnica circa i coefficienti sottostanti, il che impedisce una verifica da parte del Parlamento circa le motivazioni alla base del rapporto tra le stime riportate in riferimento ai diversi saldi.

Tutto ciò merita un'attenzione dal punto di vista ordinamentale per numerosi profili. Si accentua la divaricazione tra la contabilità in cui si esprime il documento di cui al bilancio dello Stato e le altre contabilità. Tale fenomeno in prospettiva può comportare una

riflessione a livello di sistema sulle stesse modalità di assolvimento dell'obbligo di copertura, anche per gli aspetti istituzionali, non essendo pubblici - e dunque disponibili per il Parlamento - i coefficienti nei passaggi tra le varie contabilità, il che concorre di fatto a collocare progressivamente tale obbligo su piani diversi tra i poteri dello Stato. La corretta scelta da parte del Governo di compensare sui vari saldi implica poi una riflessione anche sul ruolo che può giocare la Tesoreria nel circuito costituzionale dell'assolvimento dell'obbligo di copertura, a fronte di una ormai risalente ed omogenea interpretazione nel senso di un suo riferimento ai soli aspetti di mera competenza (cui sottostà una funzione "servente" dell'autorizzazione di cassa, a sua volta in via di forte evoluzione per la transizione verso il sistema della "competenza potenziata"). La problematica appena evidenziata assume un ruolo di accresciuto rilievo anche tenendo conto della coesistenza, nello stesso quadro costituzionale, di contabilità e sistemi di riferimento diversi.

Sarebbe, in proposito, auspicabile l'esplicitazione almeno dei coefficienti assunti da parte del Governo onde conferire trasparenza ad operazioni di tal tipo (pur da valutare positivamente), il che richiede, anche per questo verso, una diversa conformazione delle stesse relazioni tecniche.

L'assenza di informazioni sufficienti per i profili di cassa dei provvedimenti si evidenzia trova riscontro anche in riferimento al decreto-legge n. 76/2020. In proposito, esso prevede, tra l'altro, norme per accelerare l'effettuazione di investimenti pubblici, il che, a parità di condizioni, avrebbe dovuto peggiorare i profili di cassa allora in essere per il biennio 2021-2022, senza che ne sia stata però effettuata una stima. Va sottolineato infatti che il decreto-legge è stato convertito prima della presentazione della Nota di aggiornamento, per cui, nella fase dell'iter di conversione, non è stato reso noto l'effetto di una delle finalità della normativa, in termini di maggiori pagamenti negli anni a venire rispetto alle previsioni al momento in vigore proprio per effetto del decreto-legge, in caso di efficacia del provvedimento.

Sul piano più generale, va rafforzandosi la tendenza verso una divaricazione di fatto dell'obbligo di copertura e di compensazione per la parte afferente all'iniziativa del Governo rispetto a quella riguardante il Parlamento, atteso che solo il primo è in grado di conoscere l'entità e la composizione dell'evoluzione dei vari saldi, tra l'altro senza la messa a disposizione di tutte le informazioni utili, come prima riportato. La particolarità della posizione del Governo trova conferma considerando anche la possibilità di far ricorso al maggior indebitamento per circostanze eccezionali, ai sensi dell'art. 6 della legge n. 243 del 2012.

34) Le compensazioni sui "tendenziali"

Sul piano metodologico, si registrano casi (decreto-legge n. 137/2020) di divaricazione delle soluzioni prospettate per la copertura di bilancio e per la compensazione sugli altri saldi, da un lato, e, dall'altro lato, per la scelta di compensare su tali ultimi saldi peggiorando "tendenziali" già approvati (con la Nota di aggiornamento) e comunicati (con il Documento programmatico di bilancio) ad un livello progressivamente più ridotto, per il fatto di incorporare risparmi in corso derivanti dalla gestione. Si tratta di una soluzione, soprattutto per la seconda fattispecie, che si colloca al di fuori della metodologia tradizionale, volta a garantire la prospettazione di oneri e compensazioni con il medesimo livello di certezza e con un fondamento normativo solido: la particolarità consiste nel fatto che il Governo ha poggiato la compensazione medesima su elementi esterni, come le frequenti ristime del "tendenziale" dell'anno in corso, sottoposte al Parlamento senza una pregressa o contestuale normativa di supporto e tali da anticipare risparmi in corso.

In riferimento a tale fattispecie, il quadro che ne deriva è caratterizzato, dunque, da una scarsa trasparenza, nel corso dell'iter di conversione, anche per un'altra serie di motivi, che vanno dall'assenza di ristime aggiornate del pil - a seguito del passaggio da un approccio basato su cifre assolute (è il caso, ad esempio, della Relazione sullo scostamento approvata a luglio 2020 in vista del decreto-legge n. 104/2020) ad un altro basato su percentuali - alla mancata conoscenza della composizione precisa dei miglioramenti la cui contabilizzazione risulta anticipata nei documenti programmatici, nonché all'incertezza della stima di "tendenziale" per un esercizio (il 2020) che ormai volgeva al termine. Attesa la frequenza delle diverse valutazioni, non è stato possibile, pertanto, disporre della stima finale della grandezza, il che tra l'altro si sarebbe dovuto ripercuotere anche sulle previsioni per il 2021, per l'effetto di trascinamento.

L'anticipo delle compensazioni richiama dunque l'esigenza di costruire dei saldi "tendenziali" di contabilità nazionale con fondamento normativo stabile e con illustrazione in dettaglio delle motivazioni sottostanti, il che non è del tutto avvenuto nella fattispecie, perché con i due documenti citati (Nota di aggiornamento e Documento programmatico di bilancio 2020) sono stati scontati miglioramenti privi, al momento della loro formalizzazione, di supporto legislativo idoneo: conseguentemente, il successivo riutilizzo dei margini di compensazione così determinatisi è avvenuto senza che ne fossero note con precisione le ragioni.

Sul piano più generale, si osserva che, anche per questo verso, si rafforza la tendenza verso una divaricazione di fatto dell'obbligo di copertura e di compensazione per la parte afferente all'iniziativa del Governo rispetto a quella riguardante il Parlamento, atteso che solo il primo è in grado di conoscere l'entità e la composizione dell'evoluzione dei vari saldi, tra l'altro senza la messa a disposizione di tutte le informazioni utili, come prima riportato. La particolarità della posizione del Governo trova conferma considerando il ricorso al maggior indebitamento per circostanze eccezionali (ivi inclusa la manovra di sessione) nonché l'anticipo di miglioramenti di saldi approvati rispetto alle relative normative di supporto.

35) La questione delle garanzie: gli effetti di cassa

Nelle fattispecie di assunzione di garanzie da parte dello Stato si registra la tendenza a non registrare effetti di cassa, in base per lo più al presupposto del carattere remoto della relativa escussione. Il problema viene risolto semplicemente iscrivendo la singola partita nell'apposito elenco dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Si tratta di una questione di non facile soluzione, soprattutto in un periodo in cui, per il tipo di intervento deciso, come quello legato all'emergenza, gli importi delle garanzie sono elevati e si è in presenza talvolta di operazioni caratterizzate da automaticità. Probabilmente, proprio il potenziale ampliarsi della quantità di impegni teoricamente assunti consiglierebbe una soluzione a regime del problema, considerato che in alcuni casi invece vengono previste coperture.

36) La modificabilità *ex post* in via amministrativa degli interventi della legge onerosa

Si registrano fattispecie di copertura degli oneri recati dal provvedimento legislativo, in base al quale è data facoltà in via amministrativa, con il vincolo dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica, di rimodulare le risorse fra le misure previste dal decreto sulla base degli esiti del monitoraggio ed al fine di ottimizzare l'allocazione delle risorse disponibili.

In primo luogo, va osservato che tale tecnica di copertura in base alla quale gran parte delle disposizioni della legge non reca la quantificazione del proprio onere, ma si limita a rinviare alla norma di copertura per la relativa compensazione, non è in linea con la legge di contabilità, che richiede invece per ogni intervento l'esplicitazione del costo e della relativa copertura.

Se si considera, poi, la norma per i suoi aspetti ordinamentali, viene in evidenza il fatto che le determinazioni effettuate con norme primarie possono essere in tal modo modificate con normativa secondaria sia nelle finalità sia per gli aspetti finanziari, il che contribuisce ad indebolire la portata normativa della legge. In sostanza si tratta, di una sorta di delega di fatto al Ministro dell'economia e delle finanze ad operare le compensazioni e le modifiche di destinazioni e di utilizzo delle risorse stanziare con la legge, con l'unico limite dell'invarianza del saldo; sono evidenti i risvolti ordinamentali che ne discendono, segnatamente, con riferimento all'equilibrio dei poteri tra Governo e Parlamento, se, una volta approvata la legge, il primo può modificare, le destinazioni e i correlati stanziamenti dell'intero provvedimento.

37) Le coperture a debito nella fase dell'emergenza pandemica

La fase di emergenza pandemica registra l'adozione di numerosi provvedimenti d'urgenza caratterizzati dalla copertura a debito mediante utilizzo della procedura di cui all'art. 6 della legge n. 243 del 2012, avendo, la Commissione europea, attivato la clausola di salvaguardia generale prevista dal Patto di stabilità e crescita, che consente temporanee deviazioni dall'obiettivo di bilancio di medio termine o dal percorso di avvicinamento a quest'ultimo. Peraltro, anche negli anni trascorsi si è fatto ricorso a tale tipo di copertura, sempre al verificarsi di eventi eccezionali riconosciuti come tali in ambito comunitario. Ciò consente di rilevare dunque, dal punto di vista costituzionale, che il tema della copertura a debito degli effetti degli eventi eccezionali, che trova radice nel novellato comma secondo dell'art. 81 Cost. - eventi che possono anche concretizzarsi in oneri di parte corrente - induce a considerare tale secondo comma come sostanzialmente un'eccezione (naturalmente, al verificarsi del presupposto dell'evento eccezionale) rispetto al successivo terzo comma della stessa norma costituzionale, dal punto di vista non solo della tipologia di copertura ammissibile (indebitamento), ma anche della deroga al principio del non peggioramento della qualità del bilancio, in base al quale non si possono utilizzare mezzi di parte capitale per compensare oneri correnti (senza considerare la coerenza con gli obiettivi del Patto di stabilità e crescita). Si tratta di un principio - quest'ultimo - che, se a livello di enti territoriali, trova suggello nell'art. 119 Cost., a livello di Stato trova enunciazione in varie norme della legge di contabilità concernenti le compensazioni orizzontali nella costruzione del bilancio e dunque la flessibilità nella relativa gestione in corso di esercizio, nonché, per le leggi ordinarie, le modalità di assolvimento dell'obbligo di copertura di cui all'art. 17 della legge di contabilità. Articolo, quest'ultimo, che, al comma 1, si pone come norma attuativa dell'art. 81 Cost., facendo appunto esplicitamente salvo l'art. 6 della citata legge n. 243 del 2012.

38) La peculiare previsione di un meccanismo flessibile di determinazione degli oneri e delle relative coperture

Una fattispecie dalle modalità innovative è costituita dalla legge-delega n. 41/2021, in base alla quale è stabilito un articolato sistema di coperture che si dipana su tre livelli, come l'onere, del resto. Anzitutto, si utilizzano le risorse assegnate dalla legge di bilancio e

quantificate nella relazione tecnica aggiornata; in secondo luogo, si traggono risorse dal superamento o dalla soppressione di una serie di misure in essere, elencate alla lettera a) del comma 1 del medesimo art. 3; in terzo luogo, in base al comma 2 dell'articolo menzionato, eventuali ulteriori nuovi o maggiori oneri di cui ai futuri decreti legislativi troveranno copertura con contestuali o antecedenti decreti della medesima natura.

Emerge così un sistema elastico, non del tutto definito sia per l'entità degli oneri che per le relative coperture, ma che è possibile considerare comunque in linea con la ratio della disciplina dell'istituto della delega di cui all'art. 17 della legge di contabilità. Naturalmente, il gravame circa la dimostrazione della coerenza tra le due previsioni e tra i due andamenti degli oneri e delle coperture nel corso del tempo è destinato a spostarsi nella sede successiva della decretazione delegata e nel monitoraggio previsto dalla legge di contabilità a carico del ministero dell'economia e delle finanze, essendo disposta la possibilità, nella legge citata, di apportare ulteriori variazioni ai decreti già vigenti, sempre da sottoporre, nella medesima forma, al parere delle competenti commissioni parlamentari (art. 5, comma 2).

39) Mancata indicazione della precipua forma di copertura: il caso degli interventi da finanziare sui fondi PNRR e sul Piano complementare

Quanto alle contabilizzazioni degli interventi da finanziare sui fondi PNRR e sul Piano complementare non risulta chiaro il quadro metodologico complessivo riferito alle varie ipotesi, di cui si possono ricordare, ad esempio, la distribuzione degli interventi tra quelli sostitutivi ovvero aggiuntivi, l'imputazione sulla singola linea di finanziamento PNRR (sovvenzione o prestito) e il riferimento o meno, nel singolo caso, a tali finanziamenti oppure al Piano complementare (*et alia*), con i relativi impatti sulle grandezze di finanza pubblica (anche per le operazioni di mera tesoreria).

40) Casi residuali di incoerenza con la legge di contabilità

Si individuano di seguito talune ulteriori fattispecie normative di incoerenza normativa rispetto alla legge di contabilità:

- coperture sugli interessi e proroghe di alcune contabilità speciali: si tratta di compensazioni (ancorché collegate all'intervento) da evitare sia perché si tratta di spesa, nei suoi aspetti complessivi, largamente dipendente da fattori esogeni sia perché, in particolare, non si possono escludere dinamiche nel senso del rialzo del relativo onere; peraltro, in base alla legge rinforzata n. 243 del 2012, si dovrebbe assistere al movimento contrario, ossia al progressivo rientro in bilancio delle contabilità di tesoreria, mentre, come per la norma oggetto di esame (cfr. IQ22) (nonché più in generale per l'attuazione del PNRR, ad esempio) si assiste ad un rilevante ricorso alle gestioni fuori bilancio;
- ricorso a coperture sui residui, non ammesse dalla legge di contabilità e che possono riverberarsi su una pressione sulla cassa, in base a stime non note se non al Governo, ma che non vengono esplicitate nelle relazioni tecniche.

41) La delegificazione della decisione sui programmi di bilancio

Va citata legge n. 46 del 2023. Nonostante il Governo, in merito alle riduzioni degli stanziamenti dei programmi, abbia assicurato la piena operatività delle amministrazioni interessate pur tenendosi conto di detti tagli di risorse - il che conferma criteri di costruzione del bilancio a legislazione vigente poco chiari soprattutto in riferimento alle esigenze che

nascono dal corpus normativo in vigore - tale assicurazione sembra in parte messa in discussione proprio dalla disposizione, nella stessa legge, in base alla quale si prevede, per ragioni di flessibilità, la possibilità di variazioni compensative in via amministrativa degli stanziamenti di bilancio riferiti ai programmi di ciascun ministero, sia pur nel rispetto dell'invarianza dei saldi e del vincolo circa la qualità della spesa. L'effetto di tale disposizione (art. 5, comma 3) sul piano giuridico consiste nella delegificazione della decisione di cui alla legge di bilancio circa i relativi stanziamenti riferiti ai programmi, che costituiscono l'unità di voto ai fini della decisione del Parlamento, il che appare distante rispetto all'impianto del nostro ordinamento complessivo, oltre che del dettato della legge di contabilità. Ciò anche tenendo conto della contestuale disposizione per cui gli atti amministrativi contenenti variazioni compensative vengono inviati alle Commissioni parlamentari per un parere che, pur rivestendo un ruolo significativo, non si può sostituire alla decisione legislativa né naturalmente può presentare una natura vincolante (si rinvia comunque per il dettaglio ai commenti relativi alla legge).

42) La compensazione degli effetti di cassa della conservazione in conto residui di stanziamenti non utilizzati

Va segnalata la fattispecie di cui alla legge 21 aprile 2023, n. 41 (conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune. Disposizioni concernenti l'esercizio di deleghe legislative), nei successivi capitoli in dettaglio esaminata. Rilevando qui in particolare l'art. 8, comma 12, in materia di somme previste per la remunerazione di esperti destinati ad attività di rendicontazione e monitoraggio degli interventi PNRR, di cui le pubbliche amministrazioni possono avvalersi ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del decreto-legge n. 80 del 2021: tale disposizione conserva nel conto residui per l'anno 2023 e le risorse non utilizzate nel 2022, con compensazione sui saldi diversi da quello di bilancio. Sul piano metodologico, occorre segnalare infatti, da un lato, che la conservazione in conto residui, sia pur disposta con legge, di risorse correnti non utilizzate non è coerente con la legge di contabilità, ma, dall'altro lato, l'orientamento positivo (nella fattispecie) in ordine alla preoccupazione, raccolta nel caso in esame, di compensare sugli altri saldi diversi da quello di contabilità finanziaria la conseguente pressione sul fabbisogno, come la Corte ha da tempo segnalato quale obbligo ai fini della tenuta delle grandezze di finanza pubblica nel caso di utilizzi di somme iscritte in conto residui per finalità di compensazione.

43) Mancata, specifica copertura delle assunzioni del pubblico impiego

Con la legge 21 giugno 2023, n. 74, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44, recante disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche, di seguito esaminata, si ripropone una problematica già esaminata nel corso del 2022, ossia la mancata, specifica copertura di quelle assunzioni nel pubblico impiego in quanto tali da dare attuazione ai profili programmatici in materia già recepiti dal bilancio. Come già fu notato, in particolare, nella Relazione quadrimestrale relativa al periodo gennaio-aprile 2022, è già da qualche anno che si assiste al progressivo rafforzamento, nei fatti, delle indicazioni programmatiche di cui ai grandi flussi di spesa di finanza pubblica, il che comporta una lenta ed altrettanto progressiva

trasformazione delle modalità attuative dell'obbligo costituzionale di copertura, in riferimento alla valenza della norma primaria onerosa. Come si può desumere dalla legislazione ordinaria in *progress*, la copertura finanziaria si va sempre di più delimitando di fatto ai soli casi in cui il contenuto della norma onerosa attenga a funzioni nuove o diverse rispetto ai macro-flussi di finanza pubblica, in ottemperanza all'obbligo di non peggiorare il bilancio in essere ed il relativo saldo. È il caso delle norme che non riguardino le grandi aree di spesa, come la sanità, la previdenza, le politiche del lavoro, il pubblico impiego. Ove infatti la norma primaria onerosa attenga a materie rientranti nei predetti flussi di spesa prefissati a livello "macro", sia che essa abbia valenza di necessaria esecuzione/specificazione dell'indirizzo programmatico sia che essa rivesta portata innovativa rispetto alle singole destinazioni tendenziali sottostanti alla macro decisione attinente al flusso (in termini di modifica di destinazioni), nella prassi si verificano gli estremi per la mancata applicazione dell'obbligo di copertura riferito alla valenza della singola disposizione onerosa, in quanto l'effetto finanziario delle disposizioni rimanga all'interno del flusso medesimo. Ciò comporta un affievolimento della portata dirompente sull'ordinamento da parte della norma primaria, chiamata – in questa ipotesi – a svolgere, sostanzialmente, una funzione quasi ancillare rispetto alla previa individuazione in via programmatica, anzitutto, delle grandezze poi fissate nella legge di bilancio. Il fenomeno è di rilievo, perché la normativa di rango primario finisce così con lo svolgere un ruolo strumentale/esecutivo rispetto ad una previa indicazione in modalità non specificate in norma quindi (di carattere programmatico) e formalizzate in legge di bilancio, intese a preordinare il perimetro, su scala pluriennale, che circoscrive l'ammontare di risorse a disposizione per i flussi di intervento pubblico. Il sistema generalmente si chiude peraltro, formalmente, in quanto le indicazioni programmatiche trovano un suggello normativo in legge di bilancio. In essa risultano indicati, infatti, il fondo sanitario, ad es., il fondo o i fondi per le politiche del lavoro, l'ammontare di trasferimenti all'INPS e via dicendo (forse solo per le politiche del personale rimane un'indicazione di carattere programmatico, non essendo a ciò sufficiente la corrispondente categoria di bilancio). Tale situazione, ormai da tempo in divenire, consente di osservare che si assiste dunque ad un diverso invertisimento sostanziale del terzo comma dell'art. 81 Cost. non solo per gli aspetti più evidenti di copertura in termini di non peggioramento del saldo dato, ma anche per la sua notevole portata ordinamentale quale suggello del principio secondo cui la decisione finanziariamente rilevante nel nostro ordinamento trova attuazione attraverso lo strumento di diritto sostanziale di cui alla singola legge. Aspetto, questo, che lega indissolubilmente la contabilità finanziaria di flusso alla struttura vigente del nostro assetto costituzionale ed esalta il momento preventivo della decisione. Ma la questione si riverbera anche sul rapporto tra Governo e Parlamento, nel momento in cui è il Governo che possiede la composizione di dettaglio del macroaggregato (rispetto a cui risulta coerente lo stanziamento di cui alla legge di bilancio). Ne consegue che sarebbe estremamente utile per il Parlamento – ed in qualche modo vincolante per il Governo per motivi di necessaria esigenza di trasparenza – un'indicazione di dettaglio circa le varie componenti che vanno poi ad esprimersi nell'indicazione di cui al macroflusso. In estrema sintesi, la logica "micro" dell'obbligo di copertura (considerate anche le modalità di decisione per la spesa in conto capitale) appare progressivamente confinata ad un ruolo tutto sommato marginale, sul piano finanziario, limitandosi essa sempre di più alle materie che non si iscrivono nei grandi flussi di spesa della finanza pubblica. Ciò comporta un alleggerimento del peso della decisione finanziaria specificata con norma di rango primario, su cui si basa invece l'obbligo costituzionale di copertura. Un'altra conseguenza è la già accennata progressiva ed ulteriore divaricazione del potere finanziario effettivo tra Governo e Parlamento, per il fatto che

l'informazione circa la composizione dei macroflussi è quasi di esclusiva pertinenza del Governo. L'obbligo di copertura subentra, dunque, in riferimento ad una singola disposizione normativa, quando si tratta di materie diverse ed ulteriori rispetto ai macroflussi di finanza pubblica. La decisione che rileva verte, dunque, sempre di più sul momento preliminare riferito all'obiettivo quantitativo di cui al macrosettore (flusso), laddove il ruolo di cui alla norma primaria post-sessione assume una valenza attuativa/sostitutiva delle modalità di conseguimento dell'obiettivo programmatico. La logica del piano, a sua volta coerente, peraltro, con gli obiettivi di saldo, di spesa e di debito di cui alle regole eurounitarie, quale che ne siano i contenuti e la valenza finanziaria, si mostra dunque il criterio ispiratore della decisione finanziariamente rilevante, nel momento in cui individua l'obiettivo e circoscrive l'ammontare di risorse a disposizione, il resto dovendo rimanere all'interno di tale perimetro finanziario, a prescindere dalle modalità della decisione di dettaglio, ossia se di carattere legislativo ovvero amministrativo.

44) Tendenze evolutive nella struttura contabile delle leggi d'investimento

La legge del 26 maggio 2023, n. 58, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 marzo 2023, n. 35, recante disposizioni urgenti per la realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria, nel capitolo 2 esaminata nel dettaglio, evidenzia delle caratteristiche di carattere metodologico, relative alla configurazione delle leggi di spesa pluriennale d'investimento, disciplinate dall'art. 30, comma 1, della legge di contabilità, per gli interventi dello Stato. In base a detta disposizione, infatti, le leggi pluriennali di spesa in conto capitale quantificano la spesa complessiva e le quote di competenza attribuite a ciascun anno interessato. Le amministrazioni centrali dello Stato possono assumere impegni nei limiti dell'intera somma indicata dalle predette leggi, mentre i relativi pagamenti devono essere contenuti nei limiti delle autorizzazioni annuali di bilancio. La richiamata legge n. 58, invece, nel rimettere l'intervento ad una concessionaria, rinvia agli allegati dei documenti programmatici relativi alle infrastrutture l'indicazione degli importi massimi, nonché alle corrispondenti leggi di bilancio. In sintesi, ciò che merita di essere rimarcato è che, mentre l'ordinamento contabile pone, per l'effettuazione di un'opera da parte dello Stato, l'onere di indicare nella stessa legge che dispone l'intervento l'ammontare massimo di risorse, da rimodulare poi nel corso del tempo entro la data ultima prefissata dalla stessa legge e con l'obbligo di reperire la copertura per i primi tre anni (nell'ambito della possibilità di modulare gli stanziamenti ad opera della legge di bilancio), lo schema seguito dal provvedimento in questione, nel far riferimento al sistema della concessione a fonti future e diversificate di finanziamento.

45) La copertura finanziaria dei decreti legislativi

In ordine al fenomeno di una legislazione delegata dai contorni finanziari sfumati, si osserva che l'evenienza non risulta peraltro slegata dalla creazione, in alcuni casi, di oneri che potrebbero configurarsi anche come obbligatori, in un quadro in cui i relativi aspetti contabili di quantificazione e di copertura risultano sfuocati sia per le risorse di riferimento che per i meccanismi delineati di configurazione dello *status* giuridico dei destinatari. Il risultato è che, sostanzialmente, solo nel tempo e comunque *ex post* saranno verificabili gli effetti finanziari di tali provvedimenti, il che contrasta, come prima evidenziato, con una *ratio* dell'ordinamento contabile tesa a fissare l'obbligo di copertura *ex ante*. E' il caso in particolare, nel quadrimestre in questione, del decreto legislativo n. 29 (recante disposizioni

in materia di politiche in favore delle persone anziane) nonché (e soprattutto) dei vari decreti legislativi di attuazione della legge delega in materia fiscale n. 111 del 2023, ai cui commenti di dettaglio si fa rinvio. Come accennato, ciò pone le premesse per una riflessione più ampia circa la coerenza tra un obbligo di copertura previsto costituzionalmente *ex ante* e l'emergere di fattispecie legislative dai contorni non ben definiti, le quali possono finire con l'inficiare, dunque, la prescrizione della Legge fondamentale incentrata sulla rilevanza del momento previsionale circa la definizione delle conseguenze finanziarie delle norme. Il tema è stato peraltro ripreso nella audizione parlamentare del 7 maggio u.s. e potrebbe essere oggetto di una considerazione circa la necessità di attenersi all'eccezionalità del rinvio ai decreti delegati in merito alla soluzione dei problemi finanziari. Potrebbe essere anche utile, in questo contesto, riportare le relative coperture all'interno della stessa legge delega utilizzando la possibilità di indicare un tetto come limite massimo ai fini degli effetti finanziari della stessa legge nonché della successiva decretazione delegata, in questo caso di carattere più direttamente operativo, ove possibile: infatti, va anche considerato il grado di complessità della materia oggetto della singola legge delega (IQ24).

Il largo uso dello strumento del decreto legislativo costituisce una circostanza che va esaminata, dal punto di vista dei relativi risvolti finanziari, con particolare attenzione, dal momento che tale forma di intervento legislativo assume spesso le modalità di un ridisegno impegnativo di interi assetti normativi in vigore. In tali casi, quindi, particolare dovrebbe risultare l'attenzione nella soluzione dei vari problemi di carattere contabile-finanziario, dal momento che, specialmente nell'evocato contesto della nuova *governance* e comunque in ordine ad una puntuale attuazione dell'art. 81 Cost., permane pur sempre l'esigenza che si non si avviino percorsi normativi non valutati *ex ante* con la dovuta precisione e forieri, quindi, potenzialmente, di aggravii non irrilevanti di spesa a carico della futura legislazione vigente (il che interessa anche le consuete leggi ordinarie).

In sintesi, si ricorda – per le linee generali – che il tema è stato ripreso nell'audizione parlamentare della Corte del 7 maggio u.s. e potrebbe essere oggetto di una prima considerazione preliminare circa la necessità di attenersi all'eccezionalità del rinvio ai decreti delegati in merito alla soluzione dei problemi finanziari, a fronte di una prassi che registra – invece – la rimessione automatica, ormai, della soluzione di detti problemi alla successiva fase di cui alla decretazione delegata. Potrebbe essere dunque utile, in questo contesto ed in linea peraltro con il dettato della legge di contabilità nonché con la risalente giurisprudenza costituzionale in materia, attenersi all'eccezionalità di tale modo di procedere e, per converso, all'opportunità di riportare il più possibile le coperture all'interno della stessa legge delega, utilizzando eventualmente la possibilità di indicare un tetto come limite massimo ai fini degli effetti finanziari della stessa legge nonché della successiva decretazione attuativa, in questo caso di carattere più direttamente operativo (IIQ24).

Va rammentato che la progressiva attuazione della legge n. 111 del 2023, recante delega per la riforma del sistema tributario, ripropone inoltre un problema tradizionale in tema di copertura finanziaria, ossia la contrapposizione tra previsioni di maggiori entrate, con funzione di compensazione, ed oneri con sufficiente grado di rigidità (a fronte, in molti casi, di diritti soggettivi) in termini di minori entrate, senza peraltro che siano esplicitati formalmente né un meccanismo di raccordo nel corso del tempo, soprattutto, né forme di particolare pubblicità al riguardo, nel presupposto, forse implicito, che saranno le leggi di bilancio a rappresentare lo strumento per il coordinamento, peraltro in parte in linea con le clausole di salvaguardia come costruite dalla vigente legge di contabilità. Da non dimenticare, peraltro, in materia di quantificazione degli oneri riferiti alle minori entrate, che il ricorso ai modelli di microsimulazione rende vieppiù complicate le verifiche dall'esterno delle quantificazioni proposte (IIIQ24).

a) il caso dei decreti legislativi dai contorni sfuocati sul piano finanziario

Notava la Corte nel recente passato, a proposito del decreto legislativo 15 marzo 2024 n. 29, esaminato nella precedente Relazione quadrimestrale, che si era in presenza “di un complesso provvedimento i cui aspetti finanziari risultano costruiti facendo coesistere diverse tecniche: da un lato, infatti, viene prefigurata una cornice finanziaria non individuata in termini numerici, ma commisurata a risorse già stanziare e che risultano destinate ad una serie di benefici che sarebbero stati modificati o riordinati per effetto dell’esercizio delle deleghe in questione, mentre, dall’altro lato, viene previsto il reperimento di ulteriori risorse, in caso di necessità, mediante l’applicazione della procedura di cui all’articolo 17, comma 2, della legge n. 196 del 2009, il tutto in un contesto di una certa indeterminatezza dei principi e criteri direttivi”. Sicché “il conseguente decreto legislativo - qui in esame - ripropone lo stesso quadro complessivo finanziario improntato ad incertezza, nel momento in cui prefigura una serie di interventi non tutti facoltativi, anche per le Regioni, prevedendo molte clausole di neutralità, cui in alcuni casi sono sottesi rinvii a stanziamenti di bilancio in essere. In altri casi, non si ha la dimostrazione circa la sostenibilità di dette clausole, il tutto in un contesto complessivo in cui non è esclusa la formazione di diritti soggettivi”.

Il quadro appena descritto trova una conferma, per gli aspetti metodologici, nella presente Relazione in riferimento al decreto legislativo 3 maggio 2024 n. 62, ai cui dettagli nel prosieguo si fa qui rinvio. Si tratta di un intervento recante la definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l’elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato.

A tal riguardo, per i profili qui d’interesse, sembra delinearsi nuovamente un contesto caratterizzato dalla presenza di definizioni normative i cui effetti finanziari non sembrano preventivabili con certezza, attesa l’assenza o l’insufficienza di una connotazione precisa delle situazioni giuridicamente rilevanti che vanno a crearsi in capo ai soggetti beneficiari a seguito della normativa *de quo*. Per una serie di caratteristiche del dettato normativo in questione non si può escludere infatti - in estrema sintesi - che con detto provvedimento non si dia l’avvio ad un *iter* di spesa i cui sviluppi effettivi potranno rivelarsi difficilmente contenibili all’interno del quadro di cui alle quantificazioni riportate ovvero entro la cornice di risorse esistente. Ciò potrebbe, come più volte accaduto nel passato, attesa la componente potenzialmente inderogabile di spesa insita nel provvedimento, comportare effetti di trascinamento in ordine alle risorse da assegnare in futuro per dette occorrenze, se dovesse risultare insufficiente il quadro delle risorse disponibili: ne seguirebbe un’alterazione del rapporto tra norme e bilancio, nel senso che quest’ultimo potrebbe dover fissare stanziamenti ulteriori per far fronte agli effetti finanziari delle prime, con evidenti ripercussioni sugli equilibri di finanza pubblica.

Si ripropone, in altre parole, il tema classico della contabilità pubblica nel vigente quadro costituzionale, ossia l’esigenza di pervenire, nei vari testi legislativi, con maggiore dovizia di particolari (avuto riguardo agli effetti finanziari delle norme) ad una definizione più circostanziata delle posizioni soggettive che si vanno a creare con le varie disposizioni, attesa la difficile inquadrabilità degli effetti che nascono dalle normative così come esse risultano formulate. Ciò nell’evidente presupposto che quanto più probabilmente ci si avvicina alla figura del diritto soggettivo, tanto meno gli stanziamenti di bilancio possono e potranno costituire un argine all’effettiva ed integrale implementazione di dette normative. Soccorrono peraltro, anche in questo ambito, le precedenti considerazioni circa il nuovo

contesto in cui necessariamente andranno calate la decisione e la gestione della nuova o maggiore spesa, in riferimento sia alle necessità in termini di *spending review*, sia ai vincoli sulla gestione della spesa in correlazione con la nuova, richiamata *governance* europea. Laddove appare evidente che la creazione di situazioni giuridicamente rilevanti caratterizzate da rigidità a favore dei beneficiari della spesa va valutata tenendo conto della flessibilità, invece, che sarà richiesta nella gestione delle risorse pubbliche (IIQ24).

b) Le particolarità dei decreti legislativi attuativi della legge n. 111 del 2023, di riforma del sistema tributario

L'entrata in vigore, nel periodo qui considerato, di decreti legislativi in materia fiscale, attuativi della legge in titolo richiamata ovvero modificativi di precedenti decreti legislativi in materia, offre l'occasione per esprimere le seguenti considerazioni.

In linea generale, anche in assenza di precipue quantificazioni, si ricorda che, per la tipologia di decreti legislativi qui in questione, le compensazioni sono costituite da stime con un livello di certezza apparentemente inferiore – almeno *ex ante* – rispetto a quello degli oneri, il che finisce con il risolvere l'obbligo di copertura in una verifica di fatto dell'equilibrio tra oneri e compensazioni rinviata, sostanzialmente, all'andamento nel corso del tempo dell'operare (sul piano finanziario) delle varie normative di cui si compone la richiamata delega di cui alla legge n. 111 del 2023. La quale – merita di essere richiamato – fissa un doppio vincolo nel senso della non onerosità netta e del non incremento della pressione tributaria quale effetto contabile del suo esercizio.

Ne deriva che è alla stregua di tali parametri che vanno valutati formalmente i relativi, numerosi decreti legislativi attuativi. Sarebbe stata pertanto utile, in linea generale, la previsione di un'informativa dettagliata circa l'evoluzione delle previsioni dei capitoli di bilancio interessati, con la relativa illustrazione dei dettagli e delle determinanti in gioco, al fine anche di rafforzare l'azione di monitoraggio ed informarne periodicamente il Parlamento circa il relativo andamento. Ciò anche in quanto – come è il caso di specie – non è da escludere che per molti e rilevanti comparti la normativa si innesta sul previgente assetto normativo, ora novellato, il che richiama ad una chiara esplicitazione circa gli effetti sui “tendenziali” in vigore (IIQ24).

In linea generale, anche in assenza di precipue quantificazioni ovvero di quantificazioni che non possono non risultare del tutto presuntive, spesso *ratione materiae*, si ricorda che, per la tipologia di decreti legislativi qui in questione, le compensazioni sono costituite da stime con un livello di certezza apparentemente inferiore – almeno *ex ante* – rispetto a quello degli oneri, il che finisce con il risolvere l'obbligo di copertura in una verifica dell'equilibrio tra oneri e compensazioni rinviata, sostanzialmente, all'andamento nel corso del tempo dell'operare (sul piano finanziario) delle varie normative di cui si compone la richiamata delega di cui alla citata legge n. 111 del 2023. La quale – merita di essere richiamato – fissa un doppio vincolo nel senso della non onerosità netta e del non incremento della pressione tributaria quale effetto del suo esercizio.

Ne deriva che è alla stregua di tali parametri che vanno valutati formalmente i relativi, numerosi decreti legislativi attuativi. Sarebbe stata pertanto utile, in linea generale, la previsione di un'informativa dettagliata circa l'evoluzione delle previsioni dei capitoli di bilancio interessati, con la relativa illustrazione dei dettagli e delle determinanti in gioco, al fine anche di rafforzare l'azione di monitoraggio ed informarne periodicamente il Parlamento circa il relativo andamento. Ciò anche in quanto – come è il caso di specie – non è da escludere che per molti e rilevanti comparti la normativa si innesti sul previgente

assetto normativo, ora novellato, il che richiama ad una chiara e migliore esplicitazione circa gli effetti sui “tendenziali” in vigore (IIIQ24).

c) Problematiche attinenti ai decreti legislativi: i riflessi della nuova Governance

Il largo uso dello strumento del decreto legislativo costituisce una circostanza che va esaminata, dal punto di vista dei relativi risvolti finanziari, con particolare attenzione, dal momento che tale forma di intervento legislativo assume spesso le modalità di un ridisegno impegnativo di interi assetti normativi in vigore. In tali casi, quindi, particolare dovrebbe risultare l’attenzione nella soluzione dei vari problemi di carattere contabile-finanziario, dal momento che, specialmente nel contesto della nuova *governance* e comunque in ordine ad una puntuale attuazione dell’art. 81 Cost., permane pur sempre l’esigenza che non si avviino percorsi normativi non valutati *ex ante* (e forse neanche del tutto valutabili) sempre con la dovuta precisione e forieri, quindi, potenzialmente, di aggravii non irrilevanti di spesa a carico della futura legislazione vigente (il che interessa anche le leggi ordinarie).

In sintesi, si ricorda – per le linee generali – che il tema è stato ripreso nell’audizione parlamentare della Corte del 7 maggio u.s. e potrebbe essere oggetto di una prima considerazione preliminare circa la necessità di attenersi all’eccezionalità del rinvio ai decreti delegati in merito alla soluzione dei problemi finanziari, a fronte di una prassi che registra – invece – la rimessione automatica, ormai, della soluzione di detti problemi alla successiva fase di cui alla decretazione delegata. Potrebbe essere dunque utile, in questo contesto ed in linea peraltro con il dettato della legge di contabilità nonché con la risalente giurisprudenza costituzionale in materia, attenersi all’eccezionalità del modo di procedere di recente invalso e, per converso, all’opportunità di riportare il più possibile le coperture all’interno della stessa legge delega, utilizzando eventualmente la possibilità di indicare un tetto come limite massimo ai fini degli effetti finanziari della stessa legge nonché della successiva decretazione attuativa, di carattere più direttamente operativo (IIIQ24).

46) Il caso di una copertura aggiuntiva di carattere eventuale

Il decreto-legge n. 113, convertito con la legge n. 143 del 2024, presenta l’interessante singolarità della previsione di una compensazione aggiuntiva, ma eventuale, per il caso in cui il fabbisogno finanziario ecceda il previsto tetto di spesa, a fronte di una situazione giuridica qualificabile come afferente a diritti soggettivi. Per i risvolti di cui alla contabilità nazionale si rinvia all’esame di seguito, mentre, per quello attinente alla contabilità finanziaria, si può sintetizzare che, indubbiamente, appare ispirato a prudenza che il legislatore abbia in via preventiva apprestato i mezzi idonei per far fronte all’eventuale richiesta in esubero di risorse rispetto allo stanziato. Sul piano strettamente contabile, però, si può far presente la singolarità di una sorta di riserva di copertura, ove necessaria, che non sembra presentare una formale disciplina.

LEGGE DI BILANCIO

a) Aspetti ordinamentali:

a.1) La natura della Relazione sullo scostamento degli obiettivi di finanza pubblica

La Relazione sullo scostamento degli obiettivi di finanza pubblica deve essere presentata al Parlamento da parte del Governo in attuazione dell’art. 6 della legge c.d. “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 (artt. 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 verificassero eventi eccezionali - la Relazione può essere ora presentata alle Camere come annesso al documento di riferimento. Si tratta di una novella che è da ritenere 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). Come nella prima applicazione della nuova normativa, la fattispecie si è verificata anche in riferimento alla Nota di aggiornamento per il 2018 e per il 2019, 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 dovuto mantenere però una rilevanza 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 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.

Rimane, allo stato (anni 2018 e 2019) l'interpretazione intesa a riferire lo scostamento al sovrapporsi delle diverse decisioni nel tempo di politica di bilancio (anziché a differenze infra-annuali), ma risulta superata l'autonoma evidenza del documento, che si configura ora quale annesso, come prevede il citato art. 10-bis, comma 6, della legge di contabilità. Il che viene a rappresentare comunque una situazione ibrida, che meriterebbe una sistemazione sotto il profilo ordinamentale, atteso che un annesso richiede una modalità di approvazione diversa - ed aggravata - rispetto al documento principale. Trovando poi sostegno - la Relazione in parola - anzitutto nell'art. 6 della legge n. 243 del 2012, è da ritenere che la disposizione poteva essere interpretata nel senso di riferirsi a scostamenti dagli obiettivi riferiti ad eventi eccezionali che si verificassero durante l'esercizio, piuttosto che ad una manovra di politica finanziaria diversa rispetto a quella approvata nell'esercizio precedente: infatti, l'articolo 6 si riferisce agli scostamenti "temporanei", i quali sembrerebbero sostanziare un'ipotesi diversa dalla reimpostazione discrezionale della manovra di politica finanziaria nel succedersi tra i vari esercizi. Lo stesso citato art. 10-bis della legge di contabilità, quanto alla Relazione in parola, si riferisce agli eventi eccezionali che si verificassero nell'imminenza della presentazione della Nota di aggiornamento, ipotesi, questa, evidentemente diversa dalla reimpostazione, triennio per triennio, della politica di bilancio.

a.2) La data di presentazione del disegno di legge di bilancio

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. 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.

Continuano a non essere rispettati i termini previsti dalla legge di contabilità per la presentazione dei documenti di bilancio, relativi sia alla Nota di aggiornamento che al disegno di legge di bilancio. Tali termini hanno lo scopo di permettere al Parlamento di

avere sufficiente tempo a disposizione per l'esame di propria competenza nonché di presentare una programmazione delle varie fasi dell'*iter* della sessione tale da risultare coerente con le scadenze europee (in riferimento al Documento programmatico di bilancio, che al 15 ottobre deve indicare agli organi europei il quadro di cui alla Nota di aggiornamento così come approvata dal Parlamento).

In linea generale va ricordato comunque che è dal 1988 che l'ordinamento contabile prevede una tempistica dei vari passaggi relativi alla definizione della manovra di finanza pubblica tale da differenziare con chiarezza il momento preliminare della definizione del quadro programmatico rispetto a quello successivo della traduzione in norme del quadro previamente approvato con strumenti non legislativi (apposite risoluzioni parlamentari). Tale impianto è rimasto formalmente in vigore anche a seguito delle numerose modifiche all'ordinamento, coinvolgendo infatti la fisiologia costituzionale del rapporto tra Governo e Parlamento. Si iscrive in questa logica lo stesso art. 10 della legge di contabilità, relativo al Documento di economia e finanza (ma che può essere ritenuto valido per analogia con la relativa Nota di aggiornamento), che prevede la struttura del Documento in conformità a quanto risulta dalle conseguenti deliberazioni parlamentari.

Va ricordato che, in tema di modalità di svolgimento della sessione di bilancio 2018, in parte ripetutesi nel 2019, con l'ordinanza n. 17 del 2019 (si veda anche ord. n. 60/2020), la Corte costituzionale ha rilevato che "le modalità di svolgimento dei lavori parlamentari sul disegno di legge di bilancio dello Stato per il 2019 hanno aggravato gli aspetti problematici della prassi dei maxi-emendamenti approvati con voto di fiducia; ma neppure può trascurare il fatto che i lavori sono avvenuti sotto la pressione del tempo dovuta alla lunga interlocuzione con le istituzioni europee, in applicazione di norme previste dal regolamento del Senato e senza che fosse stata del tutto preclusa una effettiva discussione nelle fasi precedenti su testi confluiti almeno in parte nella versione finale. In tali circostanze, non emerge un abuso del procedimento legislativo tale da determinare quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari che assurgono a requisiti di ammissibilità nella situazione attuale. Ciò rende inammissibile il presente conflitto di attribuzione. Nondimeno, in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti".

Quanto alla presentazione in Parlamento disegno di legge di bilancio, ciò è avvenuto il 23 ottobre, termine che si può ritenere sostanzialmente in linea con quanto previsto dalla vigente legge di contabilità, ossia il 20 ottobre. Non si sono verificati dunque i ritardi intervenuti negli anni precedenti, il che aveva indotto la Corte a rilevare che essi comportavano l'esigenza di ribadire che *pro-futuro* sarebbe apparso opportuno un rispetto più puntuale del predetto termine del 20 ottobre, in vista di un ordinato svolgimento della sessione di bilancio nei due rami del Parlamento (in materia si ricordano le due ordinanze della Corte costituzionale n. 17 del 2019 e n. 60 del 2020). Come si è avuto modo di far presente nel passato, i termini hanno lo scopo di permettere al Parlamento di avere sufficiente tempo a disposizione per l'esame di propria competenza (IIIQ24).

a.3) La doppia versione dei documenti programmatici e problematiche relative ai tempi di approvazione degli strumenti di manovra

A causa della fine della legislatura e delle conseguenti elezioni generali in data 25 settembre 2022, per la sessione 2022, non si è potuto porre il problema del rispetto delle date di presentazione dei vari documenti previsti per la sessione di bilancio, di natura sia programmatica che legislativa, problema che si era posto per le sessioni degli anni precedenti.

Sicché, nel passaggio dal precedente al successivo Governo sono state presentate due Note di aggiornamento del DEF e due Documenti programmatici di bilancio, le cui prime versione erano limitate ovviamente alle proiezioni tendenziali, essendo in carico, l'ultimo Governo della XVIII legislatura, solo per il disbrigo degli affari correnti, e potendo presentare, il primo Governo della XIX legislatura, la relativa versione programmatica (oltre che l'aggiornamento di quella tendenziale di cui ai primi due documenti).

Anche la presentazione del disegno di legge di bilancio è poi slittata naturalmente ad un momento successivo rispetto a quanto previsto dalla legge di contabilità.

Va anche registrato che la legge di bilancio è stata approvata ed è entrata in vigore prima della definitiva conversione del decreto-legge n. 176 del 2022, intervenuta nello scorso mese di gennaio 2023, pur recando, quest'ultimo provvedimento, in parte la copertura degli oneri di cui alla legge di bilancio.

b) Gli effetti finanziari della legge di bilancio 2018 ed il ruolo delle varie componenti

b.1) La nuova struttura della legge di bilancio (procedura ex art. 22-bis legge contabilità)

Le leggi di bilancio danno attuazione agli indirizzi delineati nel Documento programmatico di bilancio.

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.

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 sono 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.

b.2) Effetti in termini di indebitamento netto

L'impatto complessivo della legge in termini di contabilità nazionale è desumibile sommando gli effetti dell'articolato della Sezione I e la manovra di cui alla Sezione II (considerato ovviamente il decreto-legge n. 148 del 2017, prima esaminato).

c) La Sezione I della legge di bilancio

Il problema della copertura della Sezione I della legge di bilancio va inquadrato nella nuova accezione formalizzata dalla novella alla legge di contabilità (in termini di coerenza rispetto ai saldi programmatici).

c.1) Vincoli contenutistici

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.

Si riscontrano infatti norme prive di effetti finanziari netti ovvero contenenti interventi microsettoriali e localistici, il che è difforme rispetto alle prescrizioni della legge di contabilità, così come assegnate alla Sezione I della legge di bilancio dalla legge di contabilità. Va ricordato che, in base al nuovo assetto ordinamentale, il citato divieto contenutistico 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 c.d. rinforzata n. 243, a sua volta attuativa di un espresso richiamo contenuto dell'art. 81 Cost., sesto comma (contenuto della legge di bilancio). La riproposizione, ad opera della legge "rinforzata" e della relativa legge attuativa (l'iniziativa legislativa qui in esame), del descritto vincolo contenutistico per la Sezione I 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.

Sul tema del rispetto dei contenuti ammissibili così come assegnati alla Sezione I della legge di bilancio dalla legge di contabilità, la Corte, anche nella III Relazione quadrimestrale 2023, ha rilevato la presenza di norme di natura difforme rispetto alle prescrizioni della medesima legge di contabilità e della stessa legge n. 243 del 2012. Ciò continua a rappresentare un'anomalia sul piano istituzionale, come già segnalato negli anni più recenti.

Il fenomeno, dunque, si conferma anche per la sessione di bilancio 2023. Si continua a registrare la diffusa presenza di norme di dubbia coerenza con il divieto di introdurre disposizioni prive di effetti finanziari netti ovvero contenenti interventi microsettoriali e localistici. Nel rinviare all'apposito paragrafo per maggiori dettagli, si ricorda per intanto che, in base al nuovo assetto ordinamentale, il citato divieto contenutistico assume una valenza accentuata, dopo l'entrata in vigore delle recenti novelle alla legge di contabilità, che a sua volta ha dato attuazione al corrispondente art. 15 della menzionata legge c.d. "rinforzata" n. 243 del 2012, attuativa peraltro di un espresso richiamo contenuto nell'art. 81 Cost., sesto comma (contenuto della legge di bilancio). Come la Corte ha già osservato più volte, gli effetti della presenza di norme difformi dalle prescrizioni della legge di contabilità andrebbero valutati, dunque, 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.

c.2) La distribuzione temporale degli effetti: la legge di bilancio (Sez. I) come strumento di medio periodo

Dal punto di vista della distribuzione temporale della manovra attuata con la legge di bilancio per il 2019 ed il 2020 non presenta una dimensione essenzialmente di breve periodo, con una concentrazione di effetti riferita principalmente al primo anno del triennio, come è per lo più accaduto nella precedente legislatura. Infatti, detta legge di bilancio si conferma quale strumento ai fini della manovra di finanza pubblica anche in un'ottica di medio periodo ed è tale da fungere così da strumento per la regolazione della finanza pubblica di carattere programmatico. Ciò accade però in forma disomogenea dal punto di vista quantitativo, data la forte riduzione dell'impatto del terzo anno rispetto ai due precedenti, il che è tanto più evidente nel passaggio dalla contabilità finanziaria a quella economica.

c.3) La struttura della legge di bilancio dal punto di vista finanziario: il ricorso a strumenti legislativi fuori sessione

In tema di copertura merita di essere segnalato lo schema della (parziale) compensazione degli oneri netti della legge di bilancio attraverso una fonte normativa "terza" (es. decreto-

legge), la quale entra così a far parte del quadro complessivo degli effetti della manovra, in particolare, per il fatto di far confluire le nuove risorse rivenienti nella “fonte terza” 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 presentazione del disegno di legge di bilancio). Ai fini della definizione della manovra (in larghissima parte realizzata nell’ambito della Sezione I), nonostante la riforma della legge di contabilità che esige maggiore trasparenza e razionalità della scelta legislativa, si è venuto così a reinstaurare - per l’aspetto riferito all’attingimento di risorse esterne alla legge di bilancio - il regime cui si era fatto ricorso nelle precedenti legislature.

Ciò ripropone indirettamente la necessità di riflettere sul mantenimento dell’attuale configurazione dell’istituto del provvedimento collegato in quanto avulso dalla sessione di bilancio, nonostante tale configurazione derivi da un’esperienza in cui la manovra risultava disseminata in vari provvedimenti e l’unificazione da ultimo intervenuta nell’unitaria legge di bilancio ha rappresentato, da questo punto di vista, un elemento di razionalizzazione delle modalità di approvazione della manovra di bilancio, confinando la figura del “collegato” alla realizzazione degli obiettivi del programma del Governo, una volta definiti i saldi con la pregressa sessione.

c.4) La struttura dal punto di vista finanziario: la definizione dei saldi

I saldi di bilancio risultano espressi senza la nettizzazione - precedente alle recenti novelle della legge di contabilità - delle regolazioni contabili e debitorie.

Sul tema la Corte si è più volte espressa in senso favorevole.

Invero, la legge di contabilità prevede la relativa indicazione nell’ambito del prospetto di raccordo tra bilancio e conto delle pubbliche amministrazioni, in base all’art. 21, comma 12-*quater*, della legge di contabilità, come in effetti avviene.

La Corte ha avuto modo di osservare (con riferimento alle legge di bilancio per il 2021 e il 2022), 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 di dettaglio delle previsioni al riguardo (che si riflettono sui Titoli I e III della spesa), essendo al momento resi noti solo l’ammontare complessivi sul lato delle entrate e delle spese.

Quanto poi all’aspetto riferito all’indicazione dei saldi differenziali di contabilità finanziaria in termini di competenza e di cassa, si evidenzia che nella citata audizione la Corte aveva condiviso la doppia indicazione, dovendosi tener conto (soprattutto in prospettiva) anche del potenziamento della cassa di cui alle novelle della legge di contabilità. L’indicazione dei saldi anche di cassa si inserisce 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 dell’individuazione e della gestione dell’intera gamma dei saldi-obiettivo, la cui rappresentazione nelle diverse contabilità presenta connessioni di carattere sistematico. Si segnala comunque che, anche per la legge di bilancio per il 2022 (come anche per il 2021), non viene fornita spiegazione del fatto che, mentre il ricorso al mercato di cui all’art. 1, comma 1, è riferito al solo dato di competenza, l’allegato richiamato dal comma medesimo riporta anche il relativo dato di cassa, come prevede la legge di contabilità, a parità di effetto giuridico tra le due indicazioni.

c.5) La definizione dei saldi in termini sia di competenza che di cassa; in particolare la Nota di variazioni

La doppia indicazione dei saldi di bilancio in termini sia di competenza che di cassa va condivisa, dovendosi tener conto (soprattutto in prospettiva), anche del potenziamento della cassa di cui alle novelle della legge di contabilità. L'indicazione dei saldi anche di cassa può inserirsi 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 dell'individuazione e della gestione dei saldi-obiettivo, la cui rappresentazione, nelle diverse contabilità, presenta connessioni di carattere sistematico.

In tema di effetto complessivo della legge sul saldo netto da finanziare, si osserva poi che la Nota di variazioni delle recenti leggi di bilancio consente di cogliere il rapporto tra previsione di competenza e di cassa di bilancio. Da questo punto di vista, i valori riferiti ai saldi del bilancio finanziario continuano a risultare distanti nel triennio. Ciò determina l'esigenza di un approfondimento delle determinanti del fenomeno, in quanto si dovrebbero registrare gli effetti della c.d. "competenza potenziata", al momento non espliciti, e si dovrebbero produrre gli effetti dalle recenti novelle alla legge di contabilità, quali: ridurre la differenza tra previsioni di competenza e autorizzazioni di cassa; rallentare la creazione di residui; migliorare la comprensione dell'azione pubblica; responsabilizzare la dirigenza. Per la sessione 2021 non è stato possibile procedere a tali approfondimenti. La Nota di variazioni presentata al termine dell'iter riferito alla prima lettura del Senato della Repubblica e poi confermata dalla Camera dei deputati non espone, infatti, i dati riferiti alla cassa della contabilità finanziaria, senza che sia stata data spiegazione di ciò nella relazione illustrativa. Ciò rappresenta un discostamento non solo rispetto alla previsione di cui all'ordinamento contabile, ma anche rispetto ai precedenti: come prima anticipato, infatti, il documento dovrebbe essere idoneo a permettere di cogliere, da un lato, con i dati di competenza, le variazioni di bilancio conseguenti alla Sezione I e agli eventuali emendamenti approvati alla stessa Sezione II e, dall'altro, con i dati di cassa, l'impatto in termini di previsioni di pagamento conseguenti alle variazioni di competenza. È di questo secondo dato che non è possibile al momento avere sinteticamente contezza, in assenza di indicazioni in tal senso.

Se tale mancata indicazione sia poi da ricondurre all'avvenuto allineamento della competenza alla cassa, come non si può escludere che sia nello spirito dell'istituto della cd. "competenza potenziata", al momento costituisce solo un'ipotesi, in assenza di indicazioni del Governo.

Si segnala altresì che la Nota in questione include anche gli effetti, sempre sul bilancio di cui alla Sezione II, del citato decreto-legge n. 146, con ciò in distonia ancora con l'ordinamento contabile (nonché con i Regolamenti parlamentari). Per il primo verso, infatti, è la stessa legge n. 196 del 2009, all'art. 21, comma 12, a prescrivere la funzione di tale documento, che è quella prima indicata (nel senso di allineare la Sezione II alle variazioni intervenute alla Sezione I e alla medesima Sezione II), laddove l'ampliamento delle indicazioni anche ad altre leggi fa assumere alla Nota stessa, il cui contenuto è tipizzato, la natura di un decreto ministeriale di attuazione di norme primarie, in quanto tale incompatibile con lo strumento legislativo.

c.6) Le clausole di salvaguardia

In tema di coperture della legge di bilancio - una volta superato il precedente vincolo di copertura degli oneri correnti della legge di stabilità, non più riproposto dalla novella alla

legge di contabilità in quanto sussunto nel vincolo complessivo di coerenza degli esiti della sessione con gli obiettivi programmatici - va ritenuta l'ammissibilità, in base alla novellata legge di contabilità, delle clausole di salvaguardia in riferimento alla medesima legge di bilancio.

Va infatti ricordato che l'intervento normativo di cui alle riforme del 2016 in materia di regime delle coperture delle leggi ordinarie (art. 17 della legge di contabilità), non riguarda formalmente la legge di bilancio: ha già notato la Corte, infatti, che "altra questione è se si intende vietare che con la legge di bilancio si rinvii a future clausole di salvaguardia - da attivare a tempo debito - quote di manovra non realizzate e comunque contabilizzate negli obiettivi programmatici".

Tale interpretazione nasceva dal fatto di tener conto delle profonde differenze tra i due regimi delle leggi ordinarie (da un lato) e della sessione di bilancio (d'altro lato): in questo secondo caso, infatti, non si tratta di prevedere un meccanismo di riallineamento (*ex post*) tra oneri e coperture in caso di scostamento dei relativi andamenti (come per la legge ordinaria), ma della scelta discrezionale (nella sede preventiva della decisione) di non perfezionare nel testo della legge di bilancio (quindi *ex ante*) una parte delle coperture degli interventi (oneri) pur decisi contestualmente per gli anni considerati. Ciò trova conferma anche nel fatto che la disposizione, prevista già nel testo iniziale del disegno di legge, continui a non essere espunta nel corso dell'esame parlamentare nella sede dell'apposito scrutinio preliminare circa la coerenza con l'ordinamento contabile del disegno di legge di bilancio presentato dal Governo (ciò a prescindere dai problemi di tenuta del quadro di finanza pubblica di medio periodo).

Oltretutto, mentre la disciplina in riferimento alle leggi ordinarie è contenuta nell'art. 17 della legge di contabilità (Titolo V), in riferimento alla legge di bilancio la disciplina del relativo contenuto si trova collocata nel Titolo VI. La fattispecie della clausola di salvaguardia relativamente alla legge di bilancio non risulta pertanto, al momento, oggetto di normazione dall'ordinamento contabile, il che rende legittimo farvi ricorso, in assenza di un divieto.

Continuano a non essere disciplinate le clausole di salvaguardia riferite alle leggi di bilancio. A quest'ultimo riguardo merita di essere ricordato che, nonostante la nuova disciplina in materia riguardi il solo caso delle leggi ordinarie, anche nelle recenti leggi di bilancio, si rinvencono clausole di salvaguardia, di contenuto e funzione diversa rispetto alla tipologia normata nel predetto art. 17 della legge di contabilità. Ciò può essere considerato ammissibile nella misura in cui la mancata disciplina della fattispecie non venga interpretata come un divieto.

Come ricorda anche la giurisprudenza costituzionale (cfr. da ultimo la sentenza n. 124 del 2022), non è sufficiente di per sé la presenza, nei dispositivi, di tale clausola per escludere oneri nel corso dell'attuazione di una normativa.

c.7) La decisione circa il possibile disaccantonamento di risorse: il rapporto tra Governo e Parlamento

Oltre ai rilevati profili di difformità di molte norme contenute nella legge di bilancio rispetto alle prescrizioni contenute nella stessa legge n. 243 del 2012 (art. 15, comma 2), le recenti leggi di bilancio presentano una clausola di salvaguardia di accantonamento di stanziamenti il cui disaccantonamento va deciso (come per la sessione di bilancio per il 2020), entro il mese di giugno (art. 10, comma 11, legge di contabilità).

Quanto poi alla possibilità - nelle more della decisione sulla conferma o meno dell'accantonamento - di variazioni compensative ai fini dei saldi di finanza pubblica con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze all'interno dello stato di previsione, da

comunicare alle Camere, ugualmente emergono perplessità sul piano ordinamentale. Ciò in quanto l'attivazione di tale possibilità comporta variazioni amministrative tra programmi laddove la legge di bilancio, Sezione II, è calibrata sull'unità di voto parlamentare, per singolo stato di previsione, costituita appunto dalla grandezza riferita al programma, in base all'art. 21, comma 2, della legge di contabilità, il che esclude, in via di principio, una generale variabilità amministrativa tra programmi (se non quando autorizzata con legge per singoli casi, come accade per lo più nell'ambito dell'articolato riferito alla Sezione II della legge di bilancio in riferimento ad esigenze gestionali legate all'attuazione di leggi in essere). Tali riserve non possono ritenersi superate dalla previsione della comunicazione al Parlamento dei decreti di variazione, comunque assoggettabili al controllo preventivo della Corte dei conti. Non vale a superare tali perplessità la prospettazione analitica del blocco per programmi, in quanto la norma sposta il limite per le variazioni compensative allo stato di previsione, con ciò consentendo dunque trasferimenti di risorse tra programmi in via amministrativa, anche in riferimento ai fattori legislativi (oltre che agli oneri inderogabili), modificabili dunque in via amministrativa ancorché fissati con norma primaria.

c.8) La questione dell'indicazione di due saldi di competenza (legge di bilancio 2019)

Una delle particolarità della legge di bilancio per il 2019 consiste nel fatto che il comma 1 indica due saldi netti da finanziare con cifre distinte in riferimento alla legge di bilancio. Non essendo state fornite dal Governo indicazioni sulle motivazioni di tale scelta, rimane l'incongruità del mancato aggiornamento del saldo principale di riferimento di cui al primo periodo del comma 1 della legge, alla luce delle modifiche intervenute durante la sessione del quadro degli obiettivi. Altra incongruità consiste, oltre che nella presenza di due saldi di riferimento, nella mancata considerazione del fatto che, in caso di andamento negativo della gestione rispetto agli obiettivi, il saldo più contenuto tra i due indicati non è in grado di impedire formalmente il peggioramento della gestione, sicché l'indicazione di un saldo più ridotto appare svolgere solo un valore segnaletico e contraddice peraltro una prassi intesa ad indicare nella Sezione I della legge di bilancio un saldo netto da finanziare-obiettivo che, in quanto costruito come limite massimo, presenti una sorta di margine per far fronte ad eventuali scostamenti tra gestione e quadro programmatico. In assenza di indicazioni desumibili dalla documentazione, l'effetto del doppio regime sta nel fatto che risultano formalmente vincolanti due saldi netti da finanziare di cui quello riferito alla Sezione II riporta cifre inferiori. A parte problemi di coerenza, lo spirito della doppia indicazione sembrerebbe comunque quello di fissare una garanzia in riferimento al saldo più ridotto. Da chiarire però rimane la relativa valenza operativa, in quanto una tale norma non sembra in grado di impedire, per esempio, che - nel corso della gestione e a prescindere da eventuali variabili esogene - si determinino maggiori spese o minori entrate rispetto alle previsioni.

c.9) Modalità di copertura di tipo compensativo costituita dal minor taglio di risorse nei confronti di alcuni enti territoriali a discapito del maggior taglio di risorse a carico di altri comuni

La modalità di copertura "compensativa" costituita da un "minor taglio" di risorse finanziarie di provenienza statale a fronte di un "maggior taglio" a carico di altri comuni, non può essere assentita in via di principio, in quanto, nella Relazione tecnica, non viene data dimostrazione della sostenibilità, nella specie, del maggior "taglio" a carico degli altri comuni.

c.10) In particolare, la proroga di oneri in essere e le tecniche di costruzione del bilancio a legislazione vigente (il caso della proroga dei contratti a tempo determinato)

Di rilievo è la problematica della mancata copertura di oneri limitati temporalmente e che vengono prorogati da varie disposizioni legislative senza che ne siano colti gli effetti finanziari. Il caso più evidente è la proroga dei contratti a tempo determinato, la cui mancata copertura è giustificata il più delle volte dalla previsione del relativo onere nelle quantificazioni a legislazione vigente relative all'esercizio in riferimento al quale è disposta la proroga. È evidente in tali casi che di fatto il principio seguito nella costruzione del bilancio tendenziale è quello della legislazione invariata, i cui effetti possono discostarsi non di poco rispetto all'analogo bilancio costruito con il più rigido criterio della legislazione vigente, che è però quello imposto dall'ordinamento in vigore, in riferimento alla Sezione II della legge di bilancio. Pur dovendosi tener conto realisticamente delle esigenze di funzionalità che spesso sono a fondamento dell'adozione di fatto in molti casi del principio della legislazione invariata, ciò nondimeno è difficile non rilevare che una più accurata documentazione circa i criteri effettivi di costruzione del singolo programma potrebbe risolvere il problema di trasparenza e di garanzia di una decisione legislativa consapevole delle effettive determinanti in ordine alla costruzione del bilancio.

c.11) Copertura a debito in assenza di fattori rilevanti

La modifica della finalità di utilizzo del fondo (per il rifinanziamento delle disponibilità per il pagamento dei debiti commerciali), già finanziato mediante emissione di debito, non può ritenersi in linea con l'ordinamento contabile in quanto impiegato a copertura di oneri di altra natura non rientranti nei cosiddetti "fattori rilevanti".

c.12) Iscrizione in bilancio di stanziamenti di spesa di sola cassa

Premesso, sul piano dei principi, che in tanto la cassa non è sottoposta alla copertura finanziaria in quanto tale da trovare corrispondenza nella competenza, cui è correlato tale obbligo, occorre evidenziare che, in assenza di uno stanziamento di competenza, l'iscrizione in bilancio di uno stanziamento di spesa di sola cassa deve trovare compensazione attraverso una riduzione della spesa di bilancio, anche di cassa.

c.13) Costruzione degli oneri a legislazione vigente

Nella costruzione, a legislazione vigente, dei Fondi di bilancio (es. Fondo Unico di Giustizia), pur prendendo atto della quasi impossibilità di quantificazione degli oneri effettivi degli anni a venire, si rileva la scarsa trasparenza con cui vengono costruite molte poste di bilancio a legislazione vigente; sicché molte di esse sembrano costruite in base a parametri che lasciano spazi di discrezionalità tali da consentire di farvi ricorso anche per oneri di altro tipo, non strettamente congruenti con le iniziali finalità del Fondo.

c.14) Inversione del rapporto tra norma di spesa e legge di bilancio

Il riferimento agli stanziamenti in essere, quale modalità di copertura di spese di personale (nella specie risparmi per finanziare il lavoro straordinario delle Forze di polizia) - il che

doterebbe, dunque, *ex se* la norma della copertura finanziaria - configura un caso in cui il rapporto tra norma di spesa e legge di bilancio è tale per cui sono i progressivi aumenti degli stanziamenti a legislazione vigente a fornire di fatto la copertura.

In tal modo, viene a configurarsi un meccanismo che sostanzialmente pone le premesse per futuri incrementi a legislazione vigente, senza adeguata trasparenza, sostanzialmente invertendo la fisiologia del rapporto norma e bilancio che invece, secondo i principi, impone la chiara previsione di un'apposita copertura a fronte di maggiori o nuovi oneri ove non sostenibili a legislazione vigente.

c.15) Delega al Ministero a variare stanziamenti di conto capitale per reintegrare quelli ridotti per finalità di copertura

La facoltà concessa ad un Ministero di rimodulazione di risorse finanziarie ad esso assegnate o da assegnare per la realizzazione di investimenti a fronte di una riduzione di autorizzazioni legislative in essere a copertura di nuovi oneri, introduce la possibilità, per il Ministro, di reintegrare coperture utilizzate per altre finalità, derogando così agli ordinari limiti posti alle variazioni ministeriali della legge di bilancio strutturata, secondo la classificazione funzionale, per programmi, e configurando così un'ampia delega al Ministero di variazione degli stanziamenti in conto capitale - già stabiliti con legge - per reintegrare quelli ridotti per finalità di copertura.

c.16) Principio di trasparenza e costruzione dei tre saldi bilancio

La costruzione dei tre saldi bilancio e le differenze che li connotano traggono origine essenzialmente dal diverso impatto delle varie norme sui diversi comparti delle pubbliche amministrazioni. E tuttavia, tale diversa costruzione dovrebbe essere puntualmente illustrata nella Relazione tecnica allo scopo di evidenziare i rapporti che intercorrono tra le diverse stime delle medesime norme sui diversi saldi. In altre parole, nella misura in cui il collegamento avviene tra le stime di cassa incorporate nel bilancio e, da un lato, le corrispondenti autorizzazioni di cassa nonché, dall'altro, le corrispondenti valutazioni in riferimento agli altri saldi, non risultano proposti i relativi coefficienti. In difetto di ciò, con pregiudizio del principio contabile della trasparenza, non sono ripercorribili - e dunque non conoscibili, nelle determinanti di base - le stime sottostanti alle varie cifre proposte, mancando le essenziali informazioni circa le quantificazioni e le valutazioni relative ai vari saldi.

c.17) Coperture estese a saldi diversi da quello di bilancio

Emerge la tendenza da parte del Governo intesa ad ampliare la metodologia in tema di quantificazione degli oneri e di copertura finanziaria a saldi diversi da quelli di bilancio. Ciò trova una giustificazione per l'operare dei vincoli in tema di politica di bilancio derivanti dall'ordinamento euronunitario e dal relativo recepimento qual è avvenuto nel nostro ordinamento con le novelle del 2012, riferite sia al testo costituzionale che alla relativa implementazione attraverso la legge n. 243. Si tratta di una tendenza che va vista anche dal punto di vista del rapporto con l'ordinamento contabile nel suo complesso, che appare ancora incentrato sul bilancio dello Stato come elemento di forte peso all'interno degli equilibri di finanza pubblica, anche dal punto di vista dalla contabilità finanziaria in cui esso si esprime. Ne deriva la sussistenza di una sorta di coesistenza tra diversi sistemi contabili

con cui risultano posti gli obiettivi e si dà luogo alla relativa gestione, uno dei cui esiti è la tendenziale, minore centralità della contabilità finanziaria riferita al bilancio, pur essendo in corso l'attuazione di alcuni istituti – come la competenza potenziata in riferimento tanto alle spese quanto alle entrate – i cui esiti non sono ancora chiari e che comunque vanno valutati alla luce della significatività dei conti pubblici e della relativa trasparenza. Ne discende una maggiore rilevanza anche degli altri saldi con le relative contabilità, il che può implicare la necessità di riflettere sulla conformazione della stessa decisione legislativa di diritto sostanziale, ossia se essa debba risultare solo in termini di contabilità finanziaria o meno, con possibili riflessi sulle stesse modalità in cui si esplica il controllo. La tematica si incrocia evidentemente con l'altra relativa alla tendenza in atto in sede comunitaria ad estendere alle pubbliche amministrazioni l'adozione della contabilità economica. Ciò comporta che altri aspetti da verificare riguardano anche la necessità o meno di individuare modalità di assimilazione al bilancio della stessa gestione di tesoreria, i cui aspetti previsionali, gestionali e consuntivi appaiono sempre meno scindibili da quella del bilancio in senso stretto, all'interno di una visione in cui l'operatore-Stato gestisce con diverse contabilità, utilizzando dunque strumenti differenziati. E' perciò evidente la necessità di riflettere anche sui limiti di un'interpretazione costituzionale in cui gli strumenti tradizionali di bilancio riferiti al preventivo e al consuntivo possono essere integrati dall'analisi di altre gestioni, *in primis* quella del fabbisogno, che non presentano la stessa conformazione del bilancio, ma che svolgono un ruolo tendenzialmente più rilevante nella messa a fuoco dello stato periodico del rapporto tra l'operatore-Stato ed i destinatari delle relative prestazioni, come è più evidente per il comparto della spesa in conto capitale.

c.18) La Nota di aggiornamento: la data di presentazione dei documenti programmatici e del disegno di legge di bilancio e la questione riguardante le modifiche al relativo contenuto

Sul piano ordinamentale, occorre evidenziare, quanto alla formazione della legge di bilancio 2018, che la Nota di aggiornamento è stata inviata al Parlamento in data 5 ottobre 2018, mentre il termine previsto dalla legge di contabilità è il 27 settembre, proprio per permettere congrui tempi di discussione per il Parlamento in ordine alle risoluzioni approvative della Nota citata. Lo stesso disegno di legge di bilancio risulta recare la data del 31 ottobre, mentre la legge di contabilità prevede il 20 ottobre: ciò comporta l'esigenza di ribadire che *"pro futuro* appare opportuno un rispetto più puntuale da parte del Governo del termine del 20 ottobre, in vista di un ordinato svolgimento della sessione di bilancio nei due rami del Parlamento". Peraltro, come si evince dall'apposita audizione parlamentare del Ministro dell'economia e delle finanze del 10 ottobre u.s., "a seguito della mancata validazione del quadro macroeconomico programmatico" della Nota di aggiornamento da parte dell'Ufficio parlamentare di bilancio, è stata attivata la procedura di cui all'art. 18, comma 3, della legge c.d. "rinforzata" n. 243 del 2012, in base al quale, "qualora [...] 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, quest'ultimo illustra i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni ovvero ritiene di conformarle a quelle dell'Ufficio". È utile ricordare infine che nel corso dello scorso novembre è stata presentata una nuova versione del Documento programmatico di bilancio e che a dicembre, con una lettera alla Commissione europea, è stato rivisto il quadro macroeconomico e di finanza pubblica, rispetto a cui è risultata coerente poi la legge di bilancio approvata dal Parlamento. Sul piano procedurale, un tema su cui richiamare l'attenzione riguarda se tali rivisitazioni del quadro finanziario richiedano

o meno una nuova risoluzione approvativa a parte del Parlamento. È lo stesso problema che si pose nel 2017, *mutatis mutandis*, quando il Documento programmatico di bilancio differì rispetto alla Nota di aggiornamento di quell'anno. Al riguardo, va ricordato che è dal 1988 che l'ordinamento contabile prevede una tempistica dei vari passaggi relativi alla definizione della manovra di finanza pubblica tale da differenziare con chiarezza il momento preliminare della definizione del quadro programmatico rispetto a quello successivo della traduzione in norme del quadro previamente approvato con strumenti non legislativi con apposite risoluzioni parlamentari. Tale impianto è rimasto in vigore anche a seguito delle numerose modifiche all'ordinamento, coinvolgendo infatti la fisiologia costituzionale del rapporto tra Governo e Parlamento.

c.19) Il ricorso a strumenti legislativi fuori sessione

In tema di copertura merita di essere segnalato lo schema della (parziale) compensazione degli oneri netti della legge di bilancio attraverso una fonte normativa "terza" (es. decreto-legge), la quale entra a far parte del quadro complessivo degli effetti della manovra, in particolare per il fatto di far confluire risorse rivenienti dal decreto-legge in un fondo di spesa utilizzato poi 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 cui è stato possibile ricorrere in presenza di un decreto-legge emanato prima della presentazione del disegno di legge di bilancio (quindi, tale formalmente da costituire legislazione vigente al momento della presentazione del disegno di legge di bilancio).

c.20) La definizione dei saldi della legge di bilancio

I saldi di bilancio risultano condivisibilmente espressi senza la precedente nettizzazione delle regolazioni contabili e debitorie ed in termini sia di competenza che di cassa. Per il secondo aspetto, ossia per quanto concerne l'indicazione in termini di competenza e di cassa, va condivisa la doppia indicazione dei saldi di bilancio, dovendosi tener conto (soprattutto in prospettiva) anche del potenziamento della cassa di cui alle novelle della legge di contabilità. L'indicazione dei saldi anche di cassa si inserisce 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 dell'intera gamma di saldi-obiettivo, la cui rappresentazione nelle diverse contabilità presenta connessioni di carattere sistematico.

c.21) Il limite massimo del ricorso al mercato finanziario

In tema di limite massimo del ricorso al mercato finanziario, 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, vale evidenziare l'opportunità di una puntuale rappresentazione nella Relazione tecnica del quadro delle connesse previsioni, che si riflettono sui Titoli I e III della spesa.

d) La Sezione II della legge di bilancio

Quanto alla struttura della nuova Sezione II, rivela che risulta modificata la modalità di rappresentazione dei dati contabili nei prospetti deliberativi per unità di voto, al fine di dare evidenza contabile alla manovra complessivamente operata, per effetto delle innovazioni normative della Sezione I e delle facoltà di manovra esercitabili con la Sezione II. In particolare, i prospetti deliberativi della seconda Sezione riportano: le previsioni di entrata e di spesa a legislazione vigente, includendo in essa le rimodulazioni compensative di spese per fattori legislativi e per l'adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (verticali e orizzontali), proposte dalle amministrazioni in sede di formazione del bilancio per finalità di efficientamento della spesa; le proposte di modifica della legislazione vigente (rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni) che non richiedono la previsione di una specifica disposizione normativa da disporre con la Sezione I; gli effetti finanziari imputabili alle innovazioni normative introdotte con la Sezione I del disegno di legge di bilancio, esposti separatamente.

Oltre al dettaglio per azioni (sia pure, per ora, a fini conoscitivi), è possibile disporre, per competenza e cassa in riferimento all'unità elementare, delle rimodulazioni compensative delle spese per fattori legislativi (flessibilità verticale) e per adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (flessibilità orizzontale), (art. 23, comma 3, lettera a), legge n. 196/2009 ed art. 30, comma 1, legge n. 196 cit.), nonché delle rimodulazioni delle dotazioni finanziarie previste a legislazione vigente in termini sia di rifinanziamenti che di definanziamenti e riprogrammazioni (art. 23, comma 3, lettera b).

Viene altresì fornito un contenuto delle Note integrative di particolare rilievo innovativo in termini di obiettivi per programmi in riferimento al triennio e di mappa di indicatori per ciascun obiettivo e per azione, con una scheda-azione suddivisa in base all'analisi economica e con l'evidenziazione delle spese di personale e relativa attribuzione alla singola azione. Ciò in aggiunta ai consueti riassunti e riepiloghi.

In particolare, la prospettazione dei dati valevoli a livello gestionale (e dunque di controllo), è articolata sulla duplice distinzione di cui all'art. 23, comma 3, della legge di contabilità, in riferimento alle lettere a) e b), così come specificata ad opera delle circolari della Ragioneria generale (n. 17/2018; n. 16/2021) e che si riflette nelle due colonne di cui agli appositi allegati. Da un lato, vengono offerte le previsioni formulate sulla base della legislazione vigente, ivi comprese le rimodulazioni verticali e orizzontali, anche in funzione del cronoprogramma dei pagamenti (lettera a). Dall'altro, vengono presentate le proposte relative a rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni di spese previste da norme vigenti che non siano compensate, nel senso che, unitamente agli effetti della Sezione I, compongono il complesso della manovra di finanza pubblica (lettera b). Merita approfondimento la colonna degli allegati al bilancio genericamente riferita all'area della rimodulazione della legislazione vigente di cui alla citata lettera a), formalmente comprensiva anche della duplice funzione svolta ai sensi dell'art. 30, comma 2, della legge di contabilità. Come chiarito anche dall'apposita citata circolare n. 17, in essa vanno a confluire una serie di funzioni che trovano fondamento normativo nella citata lettera a). Sono comprese le rimodulazioni dei fattori legislativi di carattere compensativo, anche tra missioni diverse di uno stesso stato di previsione, in senso sia verticale (all'interno di un centro di responsabilità e tra centri di responsabilità), sia orizzontale; quelle compensative orizzontali di competenza e di cassa (anche di natura corrente) per tener conto del cronoprogramma (sono da ritenersi riferite anche agli oneri inderogabili); quelle orizzontali di leggi pluriennali di spesa in conto capitale permanenti e non, sempre per adeguamento al cronoprogramma (in base all'art. 30, comma 1, della legge di contabilità); quelle infine di

leggi di spesa in conto capitale permanenti e non permanenti nonché le reiscrizioni negli esercizi futuri per le leggi pluriennali di spesa non permanenti delle somme non impegnate (in base all'art. 30, comma 2, della medesima legge, rispettivamente lettere a) e b) della legge di contabilità). Alle riportate quattro funzioni si aggiunge quella di cui agli adeguamenti ed alle regolazioni meramente quantitative della legislazione vigente, quali trovano fondamento normativo nell'art. 23, comma 3-bis, sempre della legge di contabilità. Si compone così il complesso quadro delle funzioni che vengono esposte nella colonna del bilancio riferita all'art. 23, comma 3, lettera a). Va poi ricordato che nelle relazioni presentate dal Governo si dà conto delle possibilità di manovra in tema di conservazione, accertamento e riaccertamento *ex artt. 34-bis e 34-ter* della legge di contabilità. Viene altresì fornito un contenuto delle note integrative di particolare rilievo innovativo in termini di obiettivi per programmi in riferimento al triennio e di mappa degli indicatori per ciascun obiettivo e per azione, con una scheda-azione suddivisa in base all'analisi economica e con l'evidenziazione delle spese di personale e relativa attribuzione alla singola azione. Risultano fornite la tripartizione per programma prevista dalla legge di contabilità tenendo conto della natura giuridica della spesa, come previsto dall'art. 21, comma 4, della legge di contabilità, nonché quella intesa a tener conto della natura corrente o capitale della spesa.

Va anche evidenziato che la circolare n. 16 del 25 maggio 2021 del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha fatto presente in via metodologica che nelle previsioni a legislazione vigente è scontata l'applicazione del nuovo meccanismo contabile degli impegni di spesa nonché la redazione del piano finanziario dei pagamenti, allo scopo di potenziare la funzione della cassa: essa afferma infatti che "le previsioni di bilancio per il 2022 dovranno tenere conto, come avvenuto per gli anni precedenti, delle innovazioni previste dal decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93, in materia di riordino della disciplina per la gestione del bilancio e di potenziamento della funzione del bilancio di cassa, come modificato dal decreto legislativo 16 marzo 2018, n. 29. Infatti, l'introduzione del concetto di impegno pluriennale ad esigibilità (cosiddetto IPE) comporta che tutte le Amministrazioni dovranno orientare la programmazione di bilancio valutando attentamente gli effetti dell'introduzione delle regole per l'assunzione dell'IPE sulla fase di formazione delle previsioni per il prossimo triennio sia in termini di competenza, che in termini di cassa. Ovviamente, resta confermata la necessità di effettuare le previsioni di bilancio tenendo conto degli impegni pluriennali già assunti in passato, anche al fine di proporre adeguamenti degli stanziamenti riferiti alla legislazione vigente". È da presumere poi che le previsioni scontino altresì anche i meccanismi sperimentali di revisione dei termini di conservazione dei residui passivi di cui al decreto-legge n. 32 del 2019, i cui termini infatti – come già riportato – sono stati prorogati al 2022 con il decreto-legge n. 77 del 2021, art. 15, comma 5, la cui emanazione è infatti successiva a quella della circolare richiamata.

Quanto all'apparato documentativo ed espositivo della legge di bilancio, non risulta dimostrato il rispetto del divieto – previsto dalla legge di contabilità – circa il non peggioramento della qualità della spesa nell'utilizzo delle varie forme di flessibilità, né vengono forniti – di contro alla precedente sessione – i dati complessivi circa l'utilizzo delle facoltà in capo al Governo di riscrivere i residui passivi eliminati e quelli riaccertati. Ma soprattutto, nonostante i richiami di principio in essere nella documentazione governativa, non risulta allora chiarito dal Governo, sul piano metodologico, in quale misura il nuovo criterio della competenza potenziata, entrato in vigore il 1° gennaio 2019, sia stato assunto tra i criteri di impostazione delle previsioni di bilancio per il 2021 e quali ne siano le conseguenze sul piano delle previsioni.

Tale ultima carenza presenta un rilievo importante, tenuto conto dell'elevato significato del passaggio al sistema della c.d. "competenza potenziata", la cui *ratio* va collocata nell'avvicinamento della competenza alla cassa, il che implica una progressiva autonomizzazione della previsione di bilancio di competenza rispetto al titolo giuridico sottostante, dipendendo, la relativa quantificazione, dal singolo cronoprogramma coerente a sua volta con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

Sebbene si registrino miglioramenti nell'esposizione del raccordo tra stanziamenti di bilancio e leggi sostanziali in essere (e senza considerare la positiva singolarità nel nostro ordinamento di una catalogazione della tipologia di leggi da parte di una legge-quadro come quella di contabilità), non vengono richiamate tutte le normative sottostanti alla previsione di bilancio; sicché non si dispone del dato essenziale circa la composizione dello stanziamento in riferimento al titolo sottostante: ciò sia per il capitolo che per l'azione. Viene in altre parole fornito, nel nomenclatore degli atti, l'elenco dei titoli giuridici sottostanti ai vari capitoli, ma mancano i relativi riferimenti finanziari (che costituisce l'informazione più rilevante), ossia non è fornito il dato della quota di stanziamento corrispondente al singolo titolo giuridico.

Quanto poi al raccordo tra programma, azioni e capitoli - altro elemento essenziale ai fini della comprensione della struttura del bilancio a legislazione vigente - esso è disponibile in forme immediate per le prime due unità, ma non viene fornito con le medesime modalità per quanto concerne la suddivisione delle azioni in capitoli, il che impedisce, per altro verso, la comprensione immediata della struttura del medesimo bilancio. Mancano altresì informazioni sugli effetti della normativa di cui all'art. 4-*quater* del decreto-legge n. 32 del 2019, prorogata e rivista dal citato decreto-legge n. 176. Si registra altresì la riclassificazione dei capitoli per tener conto della conclusione della sperimentazione circa l'adozione del piano dei conti integrato di cui all'art. 38-*bis* della legge di contabilità.

Da ultimo, permane il problema (risalente) della necessità di arricchire la Relazione tecnica in riferimento alla Sezione II, sì da permettere (in teoria) la ricostruzione in dettaglio delle determinanti della quantificazione degli stanziamenti riferiti alla singola unità elementare (si continua a proporre il solo riferimento alle categorie economiche di bilancio). Problema, questo, che attiene anche alla Sezione I, soprattutto per le proiezioni ultra-triennali degli interventi, che costituiscono poi la base della futura legislazione vigente.

Sul piano metodologico va considerata la citata colonna genericamente riferita all'area della rimodulazione della legislazione vigente di cui alla citata lettera a), formalmente comprensiva anche della duplice funzione svolta ai sensi dell'art. 30, comma 1, della legge di contabilità: si tratta della norma che prevede che "le leggi pluriennali di spesa in conto capitale quantificano la spesa complessiva e le quote di competenza attribuite a ciascun anno interessato" e che "le amministrazioni centrali dello Stato possono assumere impegni nei limiti dell'intera somma indicata dalle predette leggi mentre i relativi pagamenti devono essere contenuti nei limiti delle autorizzazioni annuali di bilancio."

Come di consueto, in tale colonna vanno a confluire una serie di funzioni. Fa presente al riguardo la citata circolare, che "in particolare, oltre alla già citata facoltà di rimodulazione per effetto delle modifiche nella gestione dei residui, ferma restando la preclusione dell'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti, si prevede per ciascun Ministero, la possibilità: di rimodulare in via compensativa, anche tra Missioni di spesa diverse, le dotazioni finanziarie di spesa di parte corrente e in conto capitale previste a legislazione vigente, relative ai fattori legislativi, di cui all'articolo 21, comma 5, lettera b) (c.d. rimodulazioni verticali);" nonché "di rimodulare nell'arco del bilancio pluriennale in termini di competenza e cassa le dotazioni finanziarie delle autorizzazioni di spesa in relazione a quanto previsto nel cronoprogramma dei pagamenti, ivi incluse le

dotazioni finanziarie relative alle autorizzazioni pluriennali di spesa in conto capitale rimodulate ai sensi dell'articolo 30, comma 2 lettera a) – limitatamente al solo triennio di riferimento del bilancio di previsione per la fattispecie particolare delle autorizzazioni pluriennali di spesa in conto capitale a carattere permanente e fermo restando l'ammontare della spesa complessiva autorizzata dalla legislazione vigente (c.d. rimodulazioni orizzontali)".

Alle riportate funzioni si aggiungono quelle relative all' adeguamento al fabbisogno, con la possibilità di adeguare, per le autorizzazioni di spesa, le dotazioni di competenza di ciascun anno al cronoprogramma dei pagamenti, nel rispetto del limite di spesa di cui alle leggi in vigore, e quella di cui agli adeguamenti ed alle regolazioni meramente quantitative della legislazione vigente, quali trovano fondamento normativo nell'art. 23, comma 3-*bis*, sempre della legge di contabilità (regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge di bilancio dalle leggi vigenti). Comunque, per ulteriori dettagli si fa rinvio alla nota tecnica n. 1 allegata alla ripetuta circolare.

Viene altresì fornito un contenuto delle Note integrative di particolare rilievo innovativo in termini di obiettivi per programmi in riferimento al triennio e di mappa di indicatori per ciascun obiettivo ed azione, con schede recanti gli indicatori per ciascun obiettivo e una scheda-azione suddivisa in base all'analisi economica, con l'evidenziazione delle spese di personale e relativa attribuzione alla singola unità amministrativa, nonché dei riferimenti normativi.

Risultano fornite le ripartizioni intese a tener conto dei titoli (natura corrente o capitale della spesa), insieme a quella per macroaggregati, nonché quelle riferite alle rimodulazioni orizzontali per adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (per missione, programma, autorizzazione e capitolo), di cui ai predetti artt. 23 e 30 della legge di contabilità. Il dettaglio è fornito per i rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni di cui all'art. 23, comma 3, lettera b) della legge di contabilità, prima citato. Vengono altresì prospettate le ripartizioni per tipologia di onere (ossia, adeguamento al fabbisogno, fattori legislativi, oneri inderogabili) per missione, programma e titolo, nonché le reiscrizioni delle somme non impegnate, ai sensi dell'art. 30, comma 2, lettera b), della medesima legge di contabilità, prima menzionato.

Nella III Relazione quadrimestrale 2023, la Corte ha rimarcato che, pur in presenza di un apparato documentativo ed espositivo di dimensioni accresciute rispetto al passato (anche in connessione con le numerose novelle alla legge di contabilità da ultimo intervenute nel 2018), si segnalano alcuni problemi metodologici, in gran parte dovuti a carenze informative che rendono il quadro della documentazione non del tutto esaustivo. Quanto ai dati esposti, non risulta dimostrato il rispetto del divieto – previsto dalla legge di contabilità – circa il non peggioramento della qualità della spesa nell'utilizzo delle varie forme di flessibilità, né vengono forniti i relativi dati complessivi in riferimento alla contabilità nazionale. Ma soprattutto, nonostante i richiami di principio in essere nella documentazione governativa al disegno di legge di bilancio, non risulta ancora chiarito, sul piano metodologico, in quale misura il nuovo criterio della competenza potenziata, entrato in vigore il 1° gennaio 2019, sia stato assunto tra i criteri di impostazione delle previsioni di bilancio e quali ne siano le conseguenze, dal momento che, seppur in linea di sintesi, vengono al riguardo fornite informazioni solo in sede di consuntivo.

Tali carenze investono un profilo di rilievo, tenuto conto dell'elevato significato del passaggio al sistema della c.d. "competenza potenziata", la cui ratio va collocata nell'avvicinamento della competenza alla cassa, il che implica però una progressiva distanza della previsione di bilancio di competenza rispetto al titolo giuridico sottostante, dipendendo, la relativa quantificazione, dal singolo cronoprogramma coerente a sua volta

con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica: in altre parole, si tratta della possibile, progressiva divaricazione tra gli esiti sulla competenza del titolo giuridico sottostante allo stanziamento, per un verso, e la relativa capacità di tradursi in un atto di impegno e di pagamento, per altro verso.

Sebbene si registrino miglioramenti nell'esposizione del raccordo tra stanziamenti di bilancio e leggi sostanziali in essere, non vengono richiamate, poi, tutte le normative sottostanti alla previsione di bilancio, con le relative, singole quantificazioni. Manca in altre parole - ciò che è essenziale ai fini soprattutto dei principi di trasparenza e di verificabilità dei conti dello Stato - la scomposizione dei dati finanziari del capitolo o dell'azione per singolo titolo giuridico sottostante, ciò che potrebbe essere conseguito correlando, ad esempio, il nomenclatore degli atti alle poste finanziarie.

Da ultimo, permane il problema (risalente) della necessità di arricchire la Relazione tecnica in riferimento alla Sezione II, sì da permettere (in teoria) la ricostruzione in dettaglio delle determinanti della quantificazione degli stanziamenti riferiti alla singola unità elementare (si continua a proporre il solo riferimento alle categorie economiche di bilancio, per la spesa). Problema, questo, che attiene in parte anche alla Sezione I, soprattutto per le proiezioni ultra-triennali degli interventi, che costituiscono poi la base della futura legislazione vigente.

d.1) La funzione svolta: la natura della legge di bilancio

Il Governo ha ribadito, nella citata circolare n. 17, che le modifiche alla legge di contabilità hanno conferito "natura sostanziale alla legge di bilancio (ai sensi del nuovo articolo 81 della Costituzione)".

Alla luce delle nuove previsioni da parte della legge di contabilità, si può osservare in linea generale che - in sintesi - si è in presenza della consueta funzione (pur se ampliata nella portata) di adeguamento delle previsioni a legislazione vigente ai nuovi obiettivi, anche per quanto concerne l'area già menzionata dei c.d. "fattori legislativi", in coerenza dunque con l'assetto previgente rispetto alla novella (flessibilità verticale all'interno dell'esercizio).

In definitiva, troverebbe conferma - sul piano sistematico - che l'assetto materiale su cui si sta risistemando l'ordinamento ai fini della sussunzione o meno da parte della legge di bilancio di una natura sostanziale (ad esclusione naturalmente della Sezione I), non sembra rappresentare una evoluzione decisa in tal senso (a titolo meramente esemplificativo, ciò sarebbe avvenuto se la determinazione contabile avesse potuto fungere da limite per tutte le classificazioni di spesa).

Nel riprendere le considerazioni già espresse in dettaglio in varie sedi circa la natura effettivamente sostanziale o meno della Sezione II alla luce delle nuove previsioni da parte della legge di contabilità, si ricorda che il Governo ha nel passato ribadito, nelle circolari preparatorie alla previsione di bilancio del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, che le modifiche alla legge di contabilità hanno conferito "natura sostanziale alla legge di bilancio (ai sensi del nuovo articolo 81 della Costituzione)".

La Corte ha già osservato al riguardo, in linea generale, che, a proposito della Sezione II della legge di bilancio, si è in presenza piuttosto della consueta funzione (pur se ampliata nella portata) di adeguamento delle previsioni a legislazione vigente ai nuovi obiettivi, anche per quanto concerne l'area dei c.d. "fattori legislativi", in coerenza dunque con l'assetto previgente rispetto alla novella, ossia con il testo originario della legge n. 196 del 2009.

Il bilancio tendenziale precedente alla novella costituzionale del 2012 (ancora vigente, dunque, il precedente terzo comma dell'art. 81 Cost.) già conteneva, infatti, in base al testo

iniziale della legge di contabilità n. 196 del 2009, la funzione di rimodulazione dei richiamati “fattori legislativi”, con apposita evidenziazione, ed attualmente conserva un’autonoma prospettazione anche dopo le varie novelle (Sezione II). Quest’ultima costituisce dunque il “consolidato” rispetto a cui valutare l’impatto della legislazione sostanziale, consistente nella Sezione I della legge di bilancio (oltre che nelle altre leggi ordinarie vigenti).

Come già rilevato in precedenti occasioni, si osserva, dunque, sul piano sistematico, che l’assetto materiale su cui si sta ristrutturando l’ordinamento ai fini della sussunzione o meno da parte della legge di bilancio di una natura sostanziale (ad esclusione naturalmente della Sezione I) non sembra dunque rappresentare un’evoluzione decisa in tal senso (a titolo meramente esemplificativo, ciò sarebbe avvenuto se la determinazione contabile avesse potuto fungere da limite per tutte le classificazioni di spesa, come infatti non è avvenuto).

Va riconosciuto comunque che, in linea generale, l’area della flessibilità di bilancio in fase di formazione si è comunque dilatata in base alla nuova legge di contabilità, per esempio in riferimento a quella orizzontale, connessa alla revisione delle stime sia di competenza che di cassa, in questo secondo caso anche in collegamento con il potenziamento della medesima cassa di cui alle varie novelle ordinamentali, a partire da quella del 2016, ed anche per le spese correnti.

d.2) L’area della flessibilità di bilancio in fase di formazione

Le potenzialità in termini di flessibilità di bilancio a disposizione delle amministrazioni dello Stato in fase di formazione del bilancio sono costituite, oltre dalla (ampliata) flessibilità verticale (nell’esercizio) con vincolo compensativo, anche dalla flessibilità orizzontale (ugualmente con vincolo compensativo), tra esercizi diversi riguardando sia la competenza in via autonoma sia la competenza e la cassa per tener conto del piano finanziario dei pagamenti. A ciò si aggiungano le diverse potenzialità operative in termini di rimodulazioni non compensative dei fattori legislativi per la spesa sia corrente che in conto capitale nonché di rimodulazioni orizzontali delle leggi pluriennali di spesa in conto capitale anche permanenti sempre per tener conto del piano finanziario dei pagamenti (senza carattere compensativo). Inoltre, sono da ricordare le numerose possibilità di reiscrizione di somme non impegnate di leggi pluriennali in conto capitale per esigenze di cassa e senza il vincolo della compensatività, di reiscrizione in competenza di stanziamenti in conto capitale non impegnati, di reiscrizione dei residui perenti nonché di reiscrizione dei residui in conto capitale afferenti all’esercizio scaduto ed infine di reiscrizione in appositi fondi dei residui perenti eliminati; di tutto ciò la rappresentazione di bilancio non offre un quadro analitico. Dal quadro descritto, uno dei motivi profondi che hanno ispirato le novelle del 2016 alla legge di contabilità: oltre alla novità della flessibilità orizzontale, in questo senso si può richiamare ad esempio, in tema di flessibilità “verticale”, l’ampliamento di tale possibilità all’intero singolo stato di previsione, mentre il sistema previgente ne limitava l’ambito all’interno del programma ovvero tra programmi di ciascuna missione. La flessibilità orizzontale, diversamente da quella verticale, non soggiace al vincolo della compensazione per esercizio, ma solo a quella tra esercizi (la Relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio riporta l’interpretazione del riferimento “ad esercizi diversi”).

d.3) Relazione tecnica della legge di bilancio

La legge di contabilità aggiornata impone di esporre nella Relazione tecnica i criteri “essenziali” utilizzati per la formulazione (art. 21, comma 12-bis), delle previsioni di entrata e di spesa contenute nella Sezione II, criteri interpretati nel senso di prospettare il profilo

dell'analisi economica (per le spese, tenendo conto della tripartizione di cui all'art. 21, comma 5).

Come già messo in luce nelle Considerazioni generali circa i profili problematici - sul piano metodologico - della nuova Sezione II, va ricordato ancora una volta che uno dei punti su cui da tempo si era insistito nel dibattito è costituito dal grado di dettaglio e di esaustività della relazione tecnica concernente la legislazione vigente. In materia era atteso uno sforzo illustrativo particolare, al fine di rendere verificabile la sostenibilità del quadro tendenziale presentato (anche per quanto concerne, per esempio, la quota della futura legislazione onerosa eventualmente in esso incorporata, nonché la stessa affidabilità delle clausole di salvaguardia in essere nella legislazione ordinaria) e al contempo renderne ricostruibili almeno le linee generali.

Si tratta di un ambito in ordine al quale la Corte ha da anni richiesto un robusto ampliamento documentativo (da ultimo nelle audizioni parlamentari in materia), sì da rendere disponibili maggiori dettagli sui criteri di costruzione dei "tendenziali", tenendo conto dell'esigenza di garantire l'attendibilità non solo del quadro di finanza pubblica, ma anche - in molti casi - delle stesse coperture del processo legislativo ordinario, quando ad esempio riferite agli ordinari stanziamenti. Come più volte osservato, infatti, una Relazione tecnica particolareggiata sulla componente a legislazione vigente del bilancio potrebbe consentire di meglio comprendere: 1) i criteri seguiti nella costruzione della previsione (con la connessa possibilità di verificarne l'affidabilità); 2) quanta parte della futura legislazione onerosa vi sia eventualmente incorporata; 3) di conseguenza, la sussistenza o meno di effettivi spazi di copertura nei casi in cui si utilizzino a tale scopo i "tendenziali"; 4) la sostenibilità tanto delle clausole di salvaguardia che insistano su programmi di spesa quanto delle stesse clausole di invarianza.

Va comunque tenuto presente che la legge di contabilità aggiornata prevede l'esposizione nella Relazione tecnica solo dei criteri "essenziali" utilizzati per la formulazione (art. 21, comma 12-bis) delle previsioni di entrata e di spesa contenute nella Sezione II, criteri interpretati nel senso di prospettare il profilo dell'analisi economica. A fronte di questa analisi abbastanza generica si registra però, come prima riportato, un sostanziale arricchimento delle Note integrative, sicché è possibile ricostruire per programma il dettaglio degli obiettivi e delle azioni correlate, con i relativi stanziamenti riferiti a quest'ultimo livello, pur nella descritta carenza del raccordo con i riferimenti normativi.

Essendo stata riproposta la struttura degli anni precedenti, ancora una volta occorre dunque esprimere l'auspicio che negli anni a venire si possano ulteriormente affinare le tecniche di esposizione di un tale quadro analitico, mettendo in luce, a livello di unità elementare, il riferimento al dato normativo presupposto: ciò anche ai fini del controllo, come prima ricordato. Probabilmente, lo sforzo da compiere da parte del Governo - giova ripetere quanto già la Corte ha sostenuto in varie occasioni - dovrà consistere nel riferire esaustivamente all'unità di dettaglio l'insieme delle fonti normative sottostanti.

d.4) Problematiche relative all'esposizione della Sezione II

Quanto all'esposizione alla Sezione II della legge di bilancio 2018, pur in presenza di un apparato documentativo ed espositivo di dimensioni notevolmente accresciute rispetto al passato (anche in connessione con le numerose novelle alla legge di contabilità da ultimo intervenute nel 2018), sussistono alcuni problemi metodologici, in gran parte dovuti a carenze di informazione che rendono il quadro della documentazione non del tutto esaustivo. Quanto ai dati esposti, non risulta dimostrato il rispetto del divieto - previsto dalla legge di contabilità - circa il non peggioramento della qualità della spesa nell'utilizzo

delle varie forme di flessibilità, né vengono forniti dettagli circa l'utilizzo delle facoltà in capo al Governo di riscrivere i residui passivi eliminati e quelli riaccertati. Ancorché richiamato nella documentazione governativa a livello di principio, non risulta chiaro poi se ed in quale misura il nuovo principio della competenza potenziata, entrato in vigore il 1° gennaio u.s., abbia o meno costituito uno dei criteri di impostazione delle previsioni di bilancio per il 2019 e per il 2020. Ancorché risulti migliorato il quadro del raccordo tra stanziamenti di bilancio e leggi sostanziali in essere, non sembra poi che vengano richiamate tutte le normative sottostanti alla singola unità elementare, anche in quanto il nomenclatore dei capitoli continua a registrare ritardi nell'aggiornamento. Da ultimo, sembra permanere il problema (risalente) dell'arricchimento della Relazione tecnica in riferimento alla Sezione II, tale da permettere in teoria di ricostruire in dettaglio le determinanti della quantificazione degli stanziamenti riferiti alla singola unità elementare e che invece continua a riferirsi alle categorie economiche di bilancio.

Come prima sintetizzato, anche in base a quanto confermato dai documenti del Governo, le previsioni di bilancio per il 2022 tengono conto di numerosi fattori, molti dei quali innovativi. Il riferimento è alle modifiche intervenute nel 2018 in tema di struttura del bilancio e quindi in particolare all'applicazione del nuovo meccanismo di registrazione contabile degli impegni di spesa e alla redazione del piano finanziario dei pagamenti in fase di previsione, volti a potenziare la fase di cassa del bilancio, nonché alla revisione dei termini di conservazione dei residui passivi disposti con il decreto-legge n. 32 del 2019. Inoltre, le previsioni a legislazione vigente scontano il completamento del percorso di soppressione delle gestioni a contabilità speciali e la riformulazione dei principi contabili generali effettuata tramite il decreto correttivo n. 116 del 2018.

Alla luce di tali significative innovazioni al quadro ordinamentale della contabilità di Stato, sarebbe stato da attendersi – come rilevato anche nelle precedenti Relazioni trimestrali dedicate, tra l'altro, alla sessione di bilancio – un'illustrazione della misura in cui abbiano impattato nella costruzione degli stanziamenti almeno le principali novità istituzionali.

Oltre alle carenze, già rilevate, ai fini della ricostruzione del passaggio alla "competenza potenziata", lo stesso si può rilevare per la revisione dei termini di conservazione dei residui passivi di cui al citato decreto-legge n. 32 del 2019, il cui effetto sulle previsioni non è enucleabile in base ai dati messi a disposizione, ma va a comporre la previsione nel suo complesso. Una conseguenza nel senso dell'incremento della previsione (almeno) di competenza degli stanziamenti dovrebbe poi conseguire dalla progressiva soppressione delle gestioni a contabilità speciale, con un impatto che dovrebbe consistere nel riafflusso in bilancio di mezzi di tesoreria, con effetti espansivi, dunque, sulla previsione di competenza: anche in questo caso mancano però dati quantitativi.

Si rammenta che è la stessa circolare annuale del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato sui criteri per le previsioni di bilancio per il triennio successivo ad indicare la verificabilità come tra i principi da rispettare nel senso che si deve poter ricostruire attraverso l'esame delle informazioni disponibili, anche a livello documentale, il procedimento di valutazione che ha condotto alla formulazione delle previsioni.

Lo stesso quadro carente si può rilevare per la conferma della novità, nella prospettazione dei dati di cui al disegno di legge di bilancio 2022, rappresentata dall'evidenziazione, per le azioni ed i capitoli, della quota "disponibile". Sulla tecnica di quantificazione di tale quota non vengono fornite indicazioni né in dettaglio né sul piano definitorio, in riferimento – ad esempio – alla predetta tripartizione della spesa in base all'art. 21, comma 5, della legge di contabilità (oneri inderogabili, fattori legislativi, adeguamento al fabbisogno). Probabilmente trattasi di un'indicazione volta ad individuare la quota aggredibile in sede di emendabilità parlamentare, ma ciò non vale a superare l'esigenza di un chiarimento,

almeno a livello definitorio. Si ricordano inoltre le già segnalate carenze informative in tema di coefficienti nel passaggio tra le varie contabilità.

Va aggiunto poi che, nell'ambito delle stesse rimodulazioni, continua a non essere ricostruibile l'autonoma componente legata alla spesa permanente, la disciplina del cui istituto è rimasta, invece, nella sua autonomia all'interno della novellata legge di contabilità (art. 30, comma 6, che rinvia alle rimodulazioni di cui al citato art. 23, comma 3, lettera b)). Occorre poi rilevare, per le varie componenti della flessibilità come prima sintetizzate, che continua a non risultare dimostrato il rispetto del divieto di finanziare la maggiore spesa corrente con la minore spesa in conto capitale previsto dalla legge di contabilità, da riferirsi presumibilmente alla sola flessibilità verticale (quella orizzontale dovrebbe essere in generale vincolata all'ammontare delle risorse di cui alla singola legge, senza "travasi" tra leggi).

Come riportato, risultano forniti dettagli a proposito delle entrate c.d. "stabilizzate" ai sensi del richiamato art. 23, comma 1-bis, della legge di contabilità, mentre non viene fornita evidenza complessiva, nelle varie relazioni, degli effetti dell'utilizzo degli strumenti di cui agli artt. 34-bis, commi 3 e 4, nonché 34-ter, comma 5 (quest'ultimo consistente nelle reiscrizioni di somme non impegnate e dei residui passivi perenti eliminati nonché di quelli riaccertati), tra l'altro utilizzati a copertura di leggi ordinarie.

Permane il problema della mancata evidenziazione dello sviluppo degli interventi al di là del triennio di volta in volta considerato, come ha più volte evidenziato il Servizio bilancio dello Stato della Camera dei deputati, il che si riflette inevitabilmente sulla composizione del quadro tendenziale degli anni successivi.

Da un punto di vista generale va comunque notato che la suddivisione delle spese, prima richiamata, per tipologie di leggi riveste un apprezzabile interesse che si colloca al di là del dato contabile, in quanto essa rappresenta un raggruppamento di fattispecie legislative dal punto di vista finanziario che solo in parte (ad es. per la fattispecie regolata dall'art. 30 della legge di contabilità, ossia per le leggi pluriennali di spesa in conto capitale) trova una disciplina nell'ordinamento. Rimane fermo infatti che, al di fuori di tale catalogazione, non si rinviene altra forma di codificazione delle tipologie delle forme legislative, che si sostanzia dunque nell'elenco di cui al menzionato art. 21, comma 5, della legge di contabilità, sia pur solo per gli aspetti finanziari nel rapporto con il bilancio dello Stato.

d.5) Il raccordo tra previsione di bilancio e leggi sostanziali

La Corte in varie sedi ha fatto presente che sul citato più stretto legame tra decisione parlamentare sull'allocazione delle risorse e risultati dell'azione amministrativa – in estrema sintesi – si può esprimere un giudizio positivo in linea teorica, nel presupposto che l'apparato documentativo offerto dal Governo dovrebbe consentire il costante raccordo tra la previsione di bilancio e l'autorizzazione legislativa sottostante alla previsione stessa. Ciò per una serie di motivazioni la più rilevante delle quali consiste nel rispetto sostanziale del principio della sovranità popolare di cui all'art. 1 Cost., per il fatto che ciò che è deliberato con legge non può essere modificato in sede amministrativa. L'esigenza nasce anche dal fatto che, di conseguenza, è la stessa legge di contabilità a richiama costantemente il raccordo tra poste contabili e titolo giuridico sottostante, nonché, più in generale, è la stessa ratio dell'art. 81, Cost. terzo comma, ad individuare nella legge lo strumento per la decisione degli oneri e delle coperture.

La necessità di una completa evidenziazione di tale raccordo in tutte le prospettazioni di bilancio è stata ribadita dalla Corte anche nei vari pareri espressi annualmente sulla

sperimentazione riguardante l'adozione dell'azione quale unità elementare di bilancio, tenuto conto del collegamento con il principio più generale di sovranità, prima richiamato. Si tratta di una materia in evoluzione, avuto riguardo alle modalità in cui tali principi ed esigenze si declinano nell'evoluzione della struttura della legge di bilancio. Per quanto riguarda la sessione 2021, ferma rimanendo la necessità della piena esaustività del nomenclatore degli atti (particolarmente rilevante anche in presenza di norme primarie che modificano stanziamenti tra piani gestionali all'interno di singoli capitoli), il raccordo tra norma e posta contabile viene presentato, a livello analitico ed in modo non sistematico e del tutto carente, essenzialmente in riferimento all'azione, nella relativa scheda facente parte delle Note integrative, avuto riguardo ai criteri di formulazione delle previsioni.

Se per un verso ciò consente comunque una ricostruzione anche per missione e per programma tenendo conto del criterio della classificazione economica, per altro verso non si dispone però dell'elenco completo delle fonti normative finanziariamente rilevanti che costituiscono la legislazione vigente alla base delle previsioni, almeno in riferimento alla scheda-azione, come prevede l'art. 21, comma 11, lettera a), della legge di contabilità (indicazione dei riferimenti legislativi). Merita di essere ricordato poi che lo stesso art. 34, comma 2, della medesima legge continua a prevedere la competenza giuridica riferita al nuovo criterio della esigibilità debba essere costruita "nel rispetto delle leggi vigenti", quale non è possibile sempre verificare a livello analitico attesa la carenza della documentazione presentata.

Più in generale, in merito al raccordo con le unità di bilancio, continua a non disporsi, dunque, della composizione di ciascuna di queste ultime in riferimento al singolo dato normativo: ciò vale sia per il capitolo che per l'azione. Ciò rappresenterebbe il dato più rilevante ai fini della comprensibilità delle motivazioni sottostanti ad ogni singola previsione.

Appare difficile dunque ricostruire non solo l'effetto dell'entrata in vigore del nuovo sistema della competenza potenziata, come prima messo in luce, ma, più in generale, la misura in cui la previsione analitica delle poste contabili sia da raccordare alle leggi vigenti e come, pertanto, il complesso normativo "a monte" sia stato tradotto in uno stanziamento, con le valutazioni che ciò implica di esercizio in esercizio.

In definitiva, come ha più volte messo in luce la Corte, circa l'argomento del raccordo titolo-previsione di bilancio, pur risultando - l'ammontare delle informazioni fornite - comunque rilevante, l'esigenza di base che va tenuta sempre presente è quella riferita alla completezza dei riferimenti alle leggi in essere. Per quanto concerne la sessione 2021, le indicazioni fornite appaiono spesso troppo scarse, a fronte del notevole ammontare di leggi in vigore con rilevanza finanziaria, e comunque senza un chiaro raccordo tra dato contabile e relative componenti normative. Lo schema riproposto per la sessione 2021 non appare discostarsi, dunque, da quello seguito nelle sessioni precedenti in riferimento a quest'ultimo dato essenziale.

d.6) I riflessi della c.d. competenza potenziata e dei vincoli della nuova Governance.

Come sviluppato in dettaglio nei successivi paragrafi dedicati alla legge di bilancio, pur in presenza di un apparato documentativo ed espositivo di dimensioni accresciute rispetto al passato (anche in connessione con le numerose novelle alla legge di contabilità da ultimo intervenute nel 2018), si segnalano alcuni problemi metodologici, in gran parte dovuti a carenze informative che rendono il quadro della documentazione non del tutto esaustivo.

Quanto ai dati esposti, non risulta dimostrato il rispetto del divieto - previsto dalla legge di contabilità - circa il non peggioramento della qualità della spesa nell'utilizzo delle varie

forme di flessibilità, né vengono forniti i relativi dati complessivi in riferimento alla contabilità nazionale. Ma soprattutto, nonostante i richiami di principio in essere nella documentazione governativa al disegno di legge di bilancio, non risulta ancora chiarito in quale misura il nuovo criterio della competenza potenziata, entrato in vigore il 1° gennaio 2019, sia stato assunto tra i criteri di impostazione delle previsioni di bilancio e quali ne siano le conseguenze, dal momento che, seppur in linea di sintesi, vengono al riguardo fornite informazioni solo in sede di consuntivo.

Tali carenze investono un profilo di rilievo, tenuto conto dell'elevato significato del passaggio al sistema della c.d. "competenza potenziata", la cui *ratio* va collocata nell'avvicinamento della competenza alla cassa, il che non è escluso che possa comportare una progressiva distanza della previsione di bilancio di competenza rispetto al titolo giuridico sottostante, dipendendo, la relativa quantificazione, dal singolo cronoprogramma coerente a sua volta con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica: in altre parole, si tratta della possibile, progressiva divaricazione tra gli esiti sulla competenza del titolo giuridico sottostante allo stanziamento, per un verso, e la relativa capacità di tradursi in un atto di impegno e di pagamento, per altro verso. Ciò introduce alla delicata problematica dell'eventuale divaricazione tra le scadenze per l'adempimento dell'obbligazione giuridicamente perfezionata di cui al titolo giuridico sottostante e il relativo condizionamento ad esigenze e previsioni di cassa (cfr. apposito paragrafo nell'ambito del successivo commento alla legge di bilancio): tutto ciò a meno che la riduzione dell'impegno per tener conto dei pagamenti non sia da correlare al sopravvenire di circostanze di fatto. Sebbene si registrino miglioramenti nell'esposizione del raccordo tra stanziamenti di bilancio e leggi sostanziali in essere, continuano a non essere richiamate, poi, tutte le normative sottostanti alla previsione di bilancio, con le relative, singole quantificazioni. Manca in altre parole - ciò che è essenziale ai fini soprattutto dei principi di trasparenza e di verificabilità dei conti dello Stato - la scomposizione dei dati finanziari del capitolo o dell'azione per singolo titolo giuridico sottostante, ciò che potrebbe essere conseguito correlando, ad esempio, il nomenclatore degli atti alle poste finanziarie. Da ultimo, permane il problema (peraltro risalente) della necessità di arricchire la Relazione tecnica in riferimento alla Sezione II, sì da permettere la ricostruzione in dettaglio delle determinanti della quantificazione degli stanziamenti riferiti alla singola unità elementare (si continua a proporre il solo riferimento alle categorie economiche di bilancio, per la spesa). Problema, questo, che attiene in parte anche alla Sezione I, soprattutto per le proiezioni ultratriennali degli interventi, che costituiscono poi la base della futura legislazione vigente: ciò soprattutto in un contesto per cui, con l'entrata in vigore della nuova *governance* in materia di conti pubblici, il nostro Paese ha assunto l'obbligo di una programmazione settennale (IIIQ24).

REPERTORIO DELLE PRONUNCE DELLA CORTE COSTITUZIONALE CITATE DALLA CORTE DEI CONTI NELLE RELAZIONI QUADRIMESTRALI 2012-2023 SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI DELLE LEGGI DI SPESA DELLO STATO

Indice delle voci:

Legge rinforzata n. 243 del 2012

Preclusione ad introdurre deleghe di contenuto alla fonte legislativa ordinaria; Preclusione ad introdurre meccanismi collaborativi nel procedimento legislativo; Modalità attraverso le quali gli enti territoriali concorrono alla riduzione del debito pubblico; Il regolamento attuativo della legge n. 243/2012 è limitato a contenuti meramente tecnici; Intese volte a disciplinare operazioni di indebitamento ed investimento in ambito regionale;

Legge di bilancio

La centralità dell'iter di approvazione del disegno di legge di bilancio; Trasparenza e comprensibilità della redazione del bilancio a garanzia della rappresentatività democratica e il pericolo dell'abuso della "tecnicità contabile";

Il rendiconto e il giudizio di parificazione

Rendiconto e giudizio di parificazione del rendiconto; Il rendiconto: le plurime funzioni cui esso attende; Rapporto tra giudizio di parificazione e giudizio di legittimità costituzionale; Rapporto tra giudizio di parificazione e giudizio di legittimità costituzionale;

Principio dell'equilibrio di bilancio

Governo nazionale custode e responsabile del rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici; Crisi finanziaria; Contributo alla finanza pubblica posto a carico delle Regioni deve presentare il carattere della temporaneità; Disciplina del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e rispetto dei principi di equilibrio del bilancio, di sana gestione finanziaria e di responsabilità del mandato elettivo; Equilibrio di bilancio e blocco degli automatismi retributivi e degli incrementi stipendiali; Equilibri di bilancio e spesa pensionistica: contributo di solidarietà;

Principio di copertura finanziaria delle leggi di spesa

Copertura e decretazione d'urgenza; Copertura con rinvio a disponibilità di bilancio; Fondi di riserva spese impreviste; Fondo di riserva; Legge di spesa regionale relativa ad ambito materiale di competenza esclusiva statale; Relazione tecnica; Clausola di salvaguardia; Copertura, unità di bilancio e vincoli di destinazione; Economie (utilizzo a fini di copertura); Avanzo di amministrazione; Disavanzo sanitario; La copertura di nuovi o maggiori oneri con ricorso a Fondi obbligatori di spesa; Mezzi di copertura: maggiori entrate; Spese connesse a riorganizzazione amministrativa; Criterio dell'invarianza degli oneri; Trasferimento di oneri finanziari da un ente territoriale ad un altro; Riorganizzazione di funzioni statali conferite a Regioni ed Enti locali; Riduzione di tributi statali attribuiti alle Regioni; Alterazione tra bisogni regionali e mezzi finanziari trasferiti dallo Stato; Copertura di oneri regionali con fondi statali a destinazione vincolata; Copertura con delega alla Ragioneria regionale; Copertura con utilizzo di risorse ipotetiche; Obbligo di copertura e tutela dei

diritti incompressibili della persona; Equilibrio del bilancio e temperamento dei valori costituzionali: efficacia ex nunc della sentenza di accoglimento; Obbligo di copertura, clausola di invarianza finanziaria e relazione tecnica; Obbligo di copertura e riduzioni di spesa con rimozione retroattiva di norme medio tempore già entrate in vigore; Leggi regionali ed obbligo di copertura; Art. 81 Cost: la sua forza espansiva a presidio degli equilibri di finanza pubblica; Art. 81 Cost. e norme interposte; Obbligo di copertura di oneri incompressibili quantificati in relazione ad un solo esercizio; Obbligo di copertura e diritto intertemporale delle norme interposte concernenti la copertura: il caso della copertura delle spese continuative e ricorrenti; Obbligo di copertura e relazione tecnica; Obbligo di copertura e tecnica dell'assorbimento della questione concernente l'art. 81. Cost. nel giudizio di legittimità costituzionale; L'obbligo di copertura: divieto di ripagare debito (gli oneri di restituzione della quota annuale del FAL) con lo stesso debito (l'anticipazione di liquidità); Art. 81, terzo comma, Cost.: tendenziale contestualità tra previsione dell'onere e sua copertura; Legittimazione della Regione ad impugnare disposizioni dello Stato, evocando, "per ridondanza", l'art. 81 Cost.; Utilizzo sviato di mezzi di copertura, con dequalificazione della spesa, e difetto di copertura di nuovi oneri per interessi; Copertura di spese regionali obbligatorie e ripetitive; Nuovi oneri derivanti da legge dello Stato posti a carico della Regione: interferenza con il principio dell'equilibrio di bilancio regionale; Nuovi oneri derivanti da legge dello Stato posti a carico della Regione: interferenza con il principio dell'equilibrio di bilancio regionale; Il canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost. «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte»; Le disposizioni direttamente attuative del precetto costituzionale: l'art. 19 l. n. 196/2009 e l'art. 38, comma 1, d.lgs. n. 118/2011; Onere di copertura: si applica anche alle Autonomie speciali Le esclusive modalità di copertura degli oneri recati dalla legislazione statale e regionale; Copertura di spese obbligatorie aventi natura permanente: il caso del trattamento economico del personale del Corpo forestale della Regione Siciliana; Utilizzo di risorse già stanziato in bilancio a copertura di nuovi o maggiori oneri obbligatori e ricorrenti: preclusione in via di principio; Utilizzo a copertura di mezzi di copertura "interni"; Illegittima iscrizione, nel bilancio preventivo, di disavanzi convenzionalmente predeterminati e gravemente sottostimati; Violazione indiretta (o per ridondanza) degli artt. 81 e 97 Cost.; Copertura di oneri pluriennali; Copertura di spese pluriennali non obbligatorie; Copertura finanziaria di leggi regionali onerose: spesa obbligatoria continuativa e pluriennale; Il rischio del dissesto "a catena" derivante dall'accumulo degli interessi medio tempore accumulati dell'ente, già in dissesto, ritornato in bonis (artt. 81 e 97 Cost.); Oneri ipotetici; Copertura finanziaria di leggi regionali onerose: ricorso a coperture ipotetiche o, alternativamente, con risorse destinate a far fronte a situazioni emergenziali; Mancata copertura di debiti fuori bilancio; Copertura finanziaria e armonizzazione dei bilanci pubblici; Copertura finanziaria: estensione della spesa sanitaria finanziata dallo Stato a copertura di prestazioni extra-LEA; Il meccanismo dell'utilizzo delle compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale non è in contrasto né con la norma sull'invarianza finanziaria e neppure con l'art. 116 Cost.;

Principi di contabilità pubblica

Autonomia finanziaria regionale

Riduzione dei finanziamenti e principio di corrispondenza fra funzioni e risorse; Autonomia finanziaria delle Regioni: irragionevolezza della disposizione statale che dispone l'assegnazione delle somme del fondo iscritto nel bilancio dello Stato a favore delle aziende fornitrici di dispositivi medici per alleviare gli oneri derivanti dal meccanismo del payback; Inattuazione del federalismo fiscale di cui all'art. 119, primo comma, Cost.; Inattuazione della norma che prevede l'istituzione del c.d. Fondo perequativo; Autonomia finanziaria, principio di leale collaborazione e vincoli di solidarietà e unità della Repubblica;

Coordinamento della finanza pubblica

Coordinamento finanziario: ambito di applicazione; Il carattere autoapplicativo dei principi di coordinamento della finanza pubblica; Decretazione di urgenza intesa ad introdurre misure coordinamento finanziario; Legislazione statale e misure eccezionali per il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali vasti; Rapporto tra Stato e Regioni afferenti le reciproche relazioni finanziarie; L'esercizio del potere sostitutivo dello Stato; Assetto organizzativo dell'autonomia comunale italiana; Riduzione delle risorse disponibili per gli enti territoriali e tutela dell'autonomia finanziaria; Il contenimento dei disavanzi sanitari; Estensione, con norma regionale, dei soggetti beneficiari di assistenza sanitaria gratuita; Coordinamento finanziario: spesa per prestazioni di specialistica ambulatoriale; Coordinamento finanziario: le spese del personale; Coordinamento finanziario: il principio della leale collaborazione; Vincolo di destinazione di eventuali risparmi nella gestione del Servizio sanitario nazionale a finalità sanitarie; I vincoli in materia di contenimento della spesa pubblica sanitaria; Disposizioni di coordinamento della finanza pubblica: si applicano agli enti ad autonomia differenziata; Coordinamento finanziario: norme sul trattamento economico del personale; In tema di costituzione o partecipazioni societarie; In tema di partecipazioni polvere: motivazione rafforzata; La tutela della salute e garanzia della continuità nella erogazione delle risorse finanziarie; Grave crisi finanziaria causata dalla pandemia: riflessi sul riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni; Prevalenza del coordinamento della finanza pubblica sulle norme di armonizzazione; Coordinamento finanziario, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.: trattamento economico del personale pubblico; Illegittimo impiego di trasferimenti extrabudget in violazione di norma statale espressiva di principio fondamentale della programmazione sanitaria; Illegittima stabilizzazione di personale regionale in violazione di norma statale espressiva di principio fondamentale in tema di contenimento del costo del lavoro pubblico; Coordinamento della finanza pubblica: il divieto di soccorso finanziario; Coordinamento della finanza pubblica: il piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione Siciliana; Coordinamento della finanza pubblica: la Regione in piano di rientro dal disavanzo sanitario è impedita dall'incrementare la spesa sanitaria per spese non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali e, dunque, non obbligatorie. L'operare congiunto degli ambiti materiali "ordinamento civile" (art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.) e "coordinamento della finanza pubblica" (art. 117, terzo comma, Cost.); Delimitazione del perimetro finanziario della spesa sanitaria; L'operare congiunto degli ambiti materiali "tutela della salute" (art. 117, terzo comma, lett. Cost.) e "coordinamento della finanza pubblica (art. 117 terzo comma, Cost.); Aumenti retributivi disposti da norma statale per i dipendenti degli enti locali a carico dei rispettivi bilanci - Transitorietà della misura - Non lesività dell'autonomia finanziaria delle Regioni; Tassatività dell'elenco degli enti del SSN; L'assoggettamento ai vincoli del piano di rientro dal disavanzo sanitario impedisce alle regioni di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali; Non estensibilità alla Regione Sardegna dei vincoli di coordinamento finanziario statale, laddove la Regione a statuto speciale (qual è la Sardegna) provveda autonomamente e integralmente al finanziamento del proprio sistema sanitario; Definanziamento delle risorse FSC senza previo coinvolgimento della Regione interessata; Le regioni comprese quelle a statuto speciale e le Province autonome sono tenute dunque ad applicare le norme statali di contenimento della spesa pubblica, pena la decurtazione dei trasferimenti erariali; Spesa sanitaria regionale e garanzia dei LEP; Compensi agli amministratori di società a partecipazione pubblica: intreccio tra gli ambiti materiali "ordinamento civile" e "coordinamento finanziario", con prevalenza del primo; Spesa sanitaria in tema di prestazioni extrabudget: il tetto di spesa previsto da norma statale; Tutela della salute e coordinamento finanziario: finanziamento delle borse di studio per le scuole di specializzazione dell'area sanitaria non medica (il caso della Regione Sardegna); Coordinamento finanziario: la tutela del principio di leale collaborazione e la garanzia dei diritti incompressibili; Coordinamento finanziario: carattere puntuale e non "dettagliato" delle norme interposte statali; Coordinamento finanziario: la transitorietà delle norme interposte statali alla luce della governance europea; Coordinamento finanziario: "tagli al buio", tagli lineari e principio di leale

collaborazione; Coordinamento finanziario: principio dell'autonomia regionale (art. 119, primo comma, Cost.);

Operare congiunto dei parametri di armonizzazione, equilibrio, copertura, la sana e corretta gestione finanziaria

Riaccertamento straordinario dei residui: ripiano delle quote di disavanzo non recuperate, relative al rendiconto 2018, entro il termine massimo di dieci anni; Riassorbimento del disavanzo oltre il ciclo di bilancio; Dilatazione dei tempi di recupero del deficit con riduzione dell'ammontare delle quote come originariamente determinate e accantonate e/o vincolate nel risultato di amministrazione; Variazioni retroattive sulle poste attive e passive del bilancio, già assoggettate a parificazione per l'esercizio antecedente, che lasciano ex post prive di copertura le obbligazioni assunte in corso di quell'esercizio; Conservazione di residui attivi ultradecennali in assenza di elementi dimostrativi, come già riscontrato nella delibera della Corte dei conti in sede di parificazione del rendiconto regionale con incidenza sulla veridicità del risultato di amministrazione; Illegittimità "a cascata" della legge di stabilità regionale per effetto della riscontrata illegittimità costituzionale della legge di approvazione del rendiconto regionale riguardante l'esercizio precedente; Ripiano del disavanzo in un arco decennale – in deroga all'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 – ma permette anche di sospendere per il 2021 il recupero delle quote di disavanzo relative al 2018;

Coordinamento della finanza pubblica e autonomia finanziaria delle Regioni ad autonomia finanziaria differenziata

Estensione alle Regioni ad autonomia differenziata dell'obbligo di concorrere al sostegno della finanza della finanza della Repubblica;

Armonizzazione dei bilanci pubblici

Ordinamento contabile regionale; Necessarietà dell'approvazione del rendiconto e principio di annualità; Modalità di esposizione della legge di approvazione del rendiconto regionale; Calcolo del risultato di amministrazione (art. 42 del d.lgs. n. 118/2011); Istituto dei mutui autorizzati e non contratti; Esposizione del risultato di amministrazione e legge regionale di approvazione del rendiconto; Utilizzo dell'avanzo di amministrazione "libero"; Utilizzo del "fondo vincolato"; Utilizzo di un fondo vincolato proveniente dalle economie precedentemente realizzate; Utilizzo di anticipazioni di liquidità come componente attiva del risultato di amministrazione; Anticipazione di cassa; Copertura finanziaria di disavanzo di bilancio oltre l'ordinario ciclo annuale di bilancio; Adozione, per via legislativa, di meccanismo manipolativi dei disavanzi degli enti; Norma regionale che procrastina la disciplina statale sui principi contabili; Norma regionale che procrastina il termine per l'approvazione del rendiconto; L'impiego tipizzato dell'avanzo "libero"; L'art. 42, comma 12, d.lgs. n. 118/2011: norma interposta, espressione dell'esigenza di armonizzare i bilanci pubblici quanto allo specifico profilo della disciplina del disavanzo di amministrazione e della uniformità dei tempi del suo ripiano; Armonizzazione, recupero del disavanzo e fattore tempo; Armonizzazione dei bilanci pubblici: violazione del principio di annualità in tema di riconoscimento di debiti fuori bilancio; Armonizzazione dei bilanci pubblici e legislazione regionale onerosa: la perimetrazione delle spese sanitarie (art. 20 d.lgs. n. 118/2011); Violazione della regola aurea che consente il ricorso all'indebitamento solo per spese di investimento; Declaratoria di illegittimità costituzionale per gli enti locali che abbiano indebitamente utilizzato le anticipazioni di liquidità: effetti; Distrazione di risorse destinate ai LEA; Armonizzazione contabile, principi di buona amministrazione, di copertura delle spese e di equilibrio di bilancio; Regioni in piano di rientro: la previsione statale del riversamento per cassa a favore dello Stato.

Equilibrio del bilancio e garanzia dei diritti di prestazione**Tutela dei diritti fondamentali: il diritto alla salute e vincoli finanziari**

Vincoli di bilancio, vincoli eurounitari e garanzia della «spesa costituzionalmente necessaria»; Vincoli di bilancio e garanzia del diritto della salute; Vincoli di bilancio e garanzia del diritto della salute e rispetto del principio della leale collaborazione;

Emergenza finanziaria e principio dell'affidamento**Controllo della Corte dei conti**

Legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto regionale in relazione a parametri competenziali con ridondanza su quelli finanziari; Legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto regionale in relazione a parametri finanziari; Legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di controllo sui bilanci e sugli equilibri finanziari degli enti; Legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di certificazione della compatibilità dei costi dei contratti collettivi; Equilibrio di bilancio e rispetto degli obblighi comunitari; Controllo di legalità – regolarità; Corte dei conti e giudizio di parificazione; Relazioni della Corte dei conti sulla copertura finanziaria delle leggi regionali; Potere interdittivo delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti; Finanza pubblica ed effetti sentenze Corte costituzionale;

Giurisdizione e norme processuali e ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.)

Giudizio di conto: riserva di disciplina alla competenza esclusiva dello Stato

Legge rinforzata n. 243 del 2012

Preclusione ad introdurre deleghe di contenuto alla fonte legislativa ordinaria

- la legge n. 164 del 2016, modificativa della legge n. 243 del 2012, è una legge rinforzata, alla stessa stregua della precedente legge n. 243 del 2012 approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, secondo quanto previsto dall'art. 81, sesto comma, Cost., come modificato dall'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 2012, in ossequio ai vincoli procedurali contenuti nell'art. 81, sesto comma, Cost, i quali trovano fondamento anche a livello sovranazionale nell'art. 3, paragrafo 2, del Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'Unione economica e monetaria, firmato il 2 marzo 2012 e ratificato in Italia con la legge n. 114/2012 (cosiddetto *Fiscal Compact*) (sentenza n. 235 del 2017; n. 88 del 2014) IIIQ17;

- contravviene al dettato costituzionale (art. 81, sesto comma, Cost.) la previsione di una legge rinforzata (art. 3, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016) che ometta di individuare essa stessa alcuna modalità attraverso cui lo Stato concorre al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, limitandosi a demandare a una futura legge ordinaria ciò che essa stessa avrebbe dovuto disciplinare, degradando così la fonte normativa della disciplina dal rango della

legge rinforzata a quello della legge ordinaria, con conseguente elusione della riserva di legge rinforzata (sentenza n. 235 del 2017; n. 88 del 2014) IIIQ17;

Preclusione ad introdurre meccanismi collaborativi nel procedimento legislativo

- l'esigenza di un coinvolgimento degli enti territoriali nella scelta relativa alle modalità del concorso degli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico, se impone allo Stato di improntare la sua attività di coordinamento della finanza pubblica allargata a «canoni di ragionevolezza e di imparzialità nei confronti dei soggetti chiamati a concorrere alla dimensione complessiva della manovra», non conduce tuttavia a ritenere illegittima la mancata previsione di un coinvolgimento delle Regioni nell'approvazione della legge ordinaria destinata a regolare le modalità del concorso degli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico, dato che il principio di leale collaborazione non trova un fondamento costituzionale all'applicazione dei meccanismi collaborativi nel procedimento legislativo (sentenza n. 237 del 2017) IQ17;

Modalità attraverso le quali gli enti territoriali concorrono alla riduzione del debito pubblico

- come l'art. 81, sesto comma, Cost. - che contiene una formulazione corrispondente alla previsione di una riserva relativa («le norme fondamentali e i criteri») - anche l'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale n. 1 del 2012, rivolto specificamente agli enti territoriali, e l'art. 12 della legge n. 243 del 2012 presentano un contenuto idoneo a soddisfare la riserva relativa di legge rinforzata; difatti, la materia finanziaria si colloca in un contesto per sua natura mutevole ed è per definizione soggetta ai corrispondenti cambiamenti, i quali richiedono capacità di rapido adattamento, sicché non sarebbe logico irrigidire in una legge rinforzata le modalità di concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 237 del 2017) IIIQ17;

Il regolamento attuativo della legge n. 243/2012 è limitato a contenuti meramente tecnici

- l'art. 5, comma 2, lettera b), della legge cost. n. 1 del 2012, che prevede una disciplina statale attuativa da adottare con legge rinforzata, esclude che lo Stato possa esercitare in materia una potestà regolamentare integrativa e non meramente tecnica (sentenza n. 252 del 2017) IIIQ17;

Intese volte a disciplinare operazioni di indebitamento ed investimento in ambito regionale

- le intese previste dal comma 3 del novellato art. 10 della legge n. 243 del 2012 costituiscono lo strumento per garantire un equilibrio di bilancio non limitato al singolo ente ma riferito all'intero comparto regionale, la qual cosa impone di mettere in relazione quegli enti che, grazie alle loro riserve di amministrazione, hanno la disponibilità di «spazi finanziari» - secondo l'espressione tecnica usata nel dPCM adottato ai sensi del citato comma 5 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012 - e quegli enti che tali spazi chiedono di utilizzare per spese di investimento da coprire con il ricorso all'indebitamento; indebitamento che viene così neutralizzato nel bilancio complessivo degli enti in questione, realizzando il punto di equilibrio fra le esigenze della riforma e il rispetto delle autonomie finanziarie, come conformate dalla riforma stessa; difatti, se è vero che nella citata previsione legislativa è

presente un obbligo procedimentale che condiziona l'immediata utilizzabilità degli avanzi di amministrazione, è anche vero che la concreta realizzazione del risultato finanziario rimane affidata al dialogo fra gli enti interessati che l'avvio dell'intesa dovrebbe comportare (sentenza n. 252 del 2017) IIIQ17.

Legge di bilancio

La centralità dell'iter di approvazione del disegno di legge di bilancio

La funzione legislativa (artt. 70 e 72 Cost.), nel confronto tra forze politiche di maggioranza e minoranza, va svolta *cognita causa*, specie in riferimento all'approvazione della legge di bilancio annuale, in cui si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell'allocazione delle risorse pubbliche: decisioni che costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall'istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare (ord. n. 17/2019) IQ19.

Trasparenza e comprensibilità della redazione del bilancio a garanzia della rappresentatività democratica e il pericolo dell'abuso della "tecnicità contabile"

- l'accentuarsi della complessità tecnica della legislazione in materia finanziaria non deve determinare effetti non in linea con il dettato costituzionale e creare delle zone d'ombra in grado di rendere ardua la giustiziabilità di disposizioni non conformi a Costituzione (sentenza n. 247 del 2017) IIIQ17;

- in relazione al concreto pericolo di reiterazione di situazioni di problematica compatibilità della legislazione in materia finanziaria con il dettato costituzionale è opportuno che il legislatore adotti una trasparenza divulgativa a corredo degli enunciati di più complessa interpretazione e attuazione, poiché non potrebbe ritenersi consentito un abuso della "tecnicità contabile" finalizzato a creare indiretti effetti novativi sulla disciplina specificativa dei principi costituzionali di natura finanziaria e di quelli ad essi legati da un rapporto di interdipendenza (sentenza n. 247 del 2017) IIIQ17;

- la necessità di assicurare un profilo divulgativo delle finalità perseguite e dei contenuti normativi riguarda anche lo Stato e detto profilo deve sempre corredare la tecnica degli enunciati *in subiecta materia* per rappresentare in modo comprensibile «le qualità e le quantità di relazione tra le risorse disponibili e gli obiettivi in concreto programmati al fine di delineare un quadro omogeneo, puntuale, completo e trasparente della complessa interdipendenza tra i fattori economici e quelli socio-politici connaturati e conseguenti alle scelte effettuate» (sentenza n. 184 del 2016) IIQ16;

Il rendiconto e il giudizio di parificazione

Rendiconto e giudizio di parificazione del rendiconto

Con la **sentenza n. 244/2020**, la Corte ha affermato che il giudizio di parificazione, affidato alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dall'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha come oggetto il

rendiconto generale annuale della Regione. In esso si procede alla verifica che le spese effettuate nell'esercizio finanziario dell'anno trascorso, indicate nei vari capitoli, siano conformi alle leggi di bilancio (annuali e pluriennali) e rispettose delle autorizzazioni di spesa e dei vincoli di bilancio, di competenza e di cassa inerenti a quello specifico esercizio finanziario.

Ciascun rendiconto è redatto alla luce dello specifico contesto normativo inerente all'esercizio finanziario cui fa riferimento. Per tale motivo, in sede di giudizio di parificazione, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti valutano, ogni anno, il rendiconto generale dell'esercizio finanziario trascorso, rendiconto che può essere strutturato in modo differente da un anno all'altro, in sintonia con l'evoluzione del quadro normativo di riferimento in tema di spesa.

Ne discende che, considerata la particolarità dei contenuti dei rendiconti generali annuali, risulta evidente che la decisione di parificazione – resa con le forme della giurisdizione contenziosa di cui agli artt. 39-41 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti) – conferisce certezza solo al rendiconto parificato, quello relativo allo specifico esercizio finanziario e che attesta, a tal fine, che non sono più modificabili i relativi risultati (fra le altre, di recente, Corte dei conti, sez. reg. contr. Campania, delib. n. 217/2019/PARI).

Non può, pertanto, ritenersi precluso il giudizio di parificazione inerente a capitoli di spesa contenuti nel rendiconto relativo (nella specie) all'esercizio finanziario 2018 per effetto delle decisioni di parifica relative ad esercizi finanziari diversi, come quelli 2013-2017, richiamati dalla difesa regionale. I precedenti giudizi attengono infatti a spese temporalmente modulate, sulla base di disposizioni che sono state gradualmente modificate.

Sempre in tema di giudizio di parificazione, la Corte ha anche evidenziato che l'evoluzione normativa ha progressivamente delineato un «percorso di espansione» del procedimento di parificazione quale «giudizio di legittimità del rendiconto dello Stato» (sentenza n. 196 del 2018). I caratteri di tale procedimento «sono stabiliti dall'art. 39 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante "Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti" e ulteriormente specificati dall'art. 1 (Rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni) del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213» (sentenza n. 189 del 2020).

Si deve a quest'ultima fonte l'estensione del giudizio di parifica alle Regioni ad autonomia ordinaria, con l'introduzione di «disposizioni volte a assicurare effettività al rispetto di più vincolanti parametri finanziari, integrati da principi enucleabili dal diritto europeo» (sentenza n. 196 del 2018), in corrispondenza con l'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale).

Tali caratteri – l'applicazione di parametri normativi, la giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte e la garanzia del pieno contraddittorio (sentenza n. 196 del 2018) – corrispondono alle «condizioni necessarie per promuovere questioni di legittimità costituzionale in via incidentale» (sentenza n. 189 del 2020). Essi rendono il procedimento in esame «ascrivibile al novero dei "controlli di legittimità-regolarità delle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci consuntivi degli enti territoriali" (sentenza n. 101 del 2018)» (sentenza n. 189 del

2020). Le Sezioni si trovano, pertanto, in una situazione «analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono (sentenza n. 226 del 1976)» e quindi a «valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo» (sentenza n. 89 del 2017). Ove queste ultime siano state adottate in violazione della competenza legislativa statale ovvero dei parametri costituzionali attinenti all'equilibrio di bilancio, il giudizio di conformità non può condurre alla «parificazione degli specifici capitoli del rendiconto regionale, dunque delle spese che su di essi gravano» (sentenza n. 146 del 2019).

Pertanto, secondo l'indirizzo ormai costante della Corte costituzionale, «le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono legittimate a sollevare questione di legittimità costituzionale avverso tutte «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 da tutti gli «altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria» (sentenza n. 196 del 2018; nello stesso senso, sentenze n. 146 e n. 138 del 2019; ordinanza n. 181 del 2020). In questa prospettiva, in diverse occasioni sono state scrutinate questioni di legittimità costituzionale, sollevate nell'ambito del giudizio di parifica dei rendiconti regionali, inerenti a norme regionali sulla cui base sono state disposte e autorizzate le spese iscritte nei medesimi rendiconti, in quanto incidavano «sull'articolazione della spesa del bilancio consuntivo» e «sul quantum della stessa» (sentenza n. 138 del 2019). IIIQ20.

Il rendiconto: le plurime funzioni cui esso attende

Con la **sentenza n. 250/2020**, la Corte ha evidenziato le plurime funzioni cui il rendiconto attende.

Il rendiconto opera in termini di responsabilità degli amministratori per l'impiego di risorse finanziarie pubbliche nel rispetto dei canoni di legalità, efficienza, efficacia ed economicità della gestione amministrativa.

La funzione del rendiconto è quella di strumento che consente al corpo elettorale di verificare l'attuazione del programma proposto dagli amministratori e al contempo costituisce lo strumento di verifica della regolarità dei conti e della correttezza delle spese effettuate dalle pubbliche amministrazioni, ai fini della chiusura del ciclo di bilancio attraverso il confronto con i dati previsionali.

La Corte dei conti ha ripetutamente evidenziato che il rendiconto della gestione «rappresenta un momento essenziale del processo di pianificazione e di controllo sul quale si articola l'intera gestione dell'ente, in grado di contenere informazioni comparative e di misurare i valori della previsione definitiva confrontandoli con quelli risultanti dalla concreta realizzazione dei programmi e degli indirizzi politici, vale a dire dei risultati, valutandone gli eventuali spostamenti e analizzandone le ragioni» (Corte conti, sez. reg. contr. Veneto, delib., n. 367/2018/PRSE; in termini adesivi, *ex plurimis*, Corte conti, sez. reg. contr. Trentino-Alto Adige/Südtirol, delib. n. 57/2019/PRSE).

Il rendiconto assume, nell'ambito dell'armonizzazione della finanza pubblica, rilievo analogo a quello del bilancio di previsione, operando sinergicamente con esso, nella comune funzione di complessiva legittimazione dell'operato dell'amministrazione nell'ambito del ciclo di bilancio, e nel costituire la base per la costruzione dei dati nazionali utili alla

programmazione finanziaria dello Stato, alla verifica dell'osservanza degli impegni assunti a livello nazionale ed europeo, alla determinazione delle conseguenti manovre di bilancio. Basti, del resto, rilevare che l'art. 172 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) prevede l'allegazione del rendiconto al successivo bilancio di previsione, posto che la veridicità e attendibilità di quanto rappresentato in tale bilancio potrebbero essere negativamente incise dall'assenza ovvero dalla mancata approvazione del rendiconto. IIIQ20.

Rapporto tra giudizio di parificazione e giudizio di legittimità costituzionale

Con la **sentenza n. 244/2020**, la Corte, nel delineare i rapporti tra giudizio di parificazione e giudizio di legittimità costituzionale, ha rilevato che quali che siano gli effetti sul giudizio di parificazione dell'approvazione – successiva all'ordinanza di rimessione – del rendiconto consuntivo (nella specie) relativo all'esercizio finanziario esaminato, da parte del Consiglio regionale, essi non si riverberano in alcun modo sul giudizio di legittimità costituzionale instaurato davanti alla Corte, a seguito dell'ordinanza di rimessione della Sezione regionale di controllo. La parifica – che per effetto dell'evoluzione normativa costituisce «esercizio di funzioni giudicanti per l'obiettiva applicazione della legge» (sentenza n. 138 del 2019) – si qualifica quale giudizio, sia pure «ai limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953» (sentenza n. 89 del 2017). Nell'ambito di tale peculiare giudizio – secondo la Corte – ben possono essere sollevate questioni 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 da tutti gli «altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria» (sentenze n. 196 del 2018 e n. 181 del 2015). Sono queste le ragioni, ripetutamente chiarite dalla Corte, che giustificano l'applicazione dell'art. 18 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale e del principio di ininfluenza delle vicende sopravvenute all'ordinanza di rimessione, che in tale norma è esplicitato. IIIQ20.

Principio dell'equilibrio di bilancio

- copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano dunque una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia con le disposizioni impugnate coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti «la forza espansiva dell'art. 81, terzo comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile» (sentenza n. 274 del 2017) IIIQ17;
- 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) IIIQ12;
- il principio dell'equilibrio di bilancio si estende alle norme regionali di spesa, 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) IIIQ12;

- le disposizioni della legge n. 196 del 2009, in particolare l'art. 17, costituiscono regole specificative dell'inderogabile principio di equilibrio del bilancio espresso dall'articolo 81, quarto comma, Cost. (sentenza n. 176 del 2012) IIIQ12;
- 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 (sentenza n. 118 del 2012) IIIQ12;
- la riforma costituzionale introdotta dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 esige che il rispetto dell'equilibrio dei bilanci da parte delle pubbliche amministrazioni in una dimensione di "sostenibilità" vada oltre il ciclo di bilancio annuale (sentenza n. 310 del 2013) IIIQ13;
- la permanenza in bilancio e la relativa contabilizzazione di un numero rilevante di residui attivi deve 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) IQ13;
- l'equilibrio di bilancio si risolve nel "criterio di economicità" secondo cui l'azione delle pubbliche amministrazioni deve perseguire i propri obiettivi, garantendo il buon andamento e l'imparzialità con il minimo dispendio di risorse: tale criterio è simmetrico rispetto all'"equilibrio di bilancio", legato all'andamento del ciclo economico. La sua valutazione, pertanto, non può essere costretta in una dimensione temporale limitata, ma deve svolgersi in riferimento a un arco temporale sufficientemente ampio, tale da consentire la realizzazione degli obiettivi in una situazione di debito sostenibile e di tendenziale "armonia" fra entrate e uscite (sentenza n. 133 del 2016) IIQ16;
- la disciplina del disavanzo tecnico, in quanto eccezione al principio generale dell'equilibrio del bilancio, è da ritenere di stretta interpretazione e applicazione, in quanto costituente una tassativa eccezione alla regola del pareggio di bilancio e deve essere circoscritta alla sola irripetibile ipotesi normativa del riaccertamento straordinario dei residui nell'ambito della prima applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata, in ragione delle particolari contingenze che hanno caratterizzato la situazione di alcuni enti territoriali (sentenza n. 6 del 2017) IQ17;

Governo nazionale custode e responsabile del rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici

- lo Stato è direttamente responsabile del rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici, regole provenienti sia dall'ordinamento comunitario che da quello nazionale; sicché ai fini del concorso degli enti territoriali al rispetto degli obblighi comunitari della Repubblica ed alla conseguente realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, lo Stato deve vigilare affinché il disavanzo di ciascun ente territoriale non superi determinati limiti, fissati dalle leggi finanziarie e di stabilità che si sono succedute a partire dal 2002 (sentenza n. 107 del 2016) IIQ16;

Crisi finanziaria

- lo stato di necessità connesso ad una crisi finanziaria non legittima lo Stato ad esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali, previste, in particolare, dall'art. 117 Cost. (sentenza n. 148/2012) IIQ12;
- in un contesto di grave crisi economica, il legislatore, nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica, può discostarsi dal modello consensualistico prefigurato dal citato art. 27 della legge n. 42 del 2009, fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria (sentenza n. 40 del 2016) IQ16;

Contributo alla finanza pubblica posto a carico delle Regioni deve presentare il carattere della temporaneità

- Con la sentenza n. 103/2018 (IIQ18), la Corte ha ritenuto che illegittimamente la disposizione impugnata estende temporalmente l'ambito di operatività di due distinti contributi imposti alla finanza pubblica alle Regioni. Tali contributi risultano imposti alle sole Regioni a statuto ordinario, rispettivamente dal primo e dal terzo periodo dell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, poiché le singole misure di contenimento della spesa pubblica devono presentare il carattere della temporaneità, al fine di definire in modo appropriato, anche tenendo conto delle scansioni temporali dei cicli di bilancio e più in generale della situazione economica del Paese, «il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, evitando la sostanziale estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre che potrebbe sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo» (sentenza n. 169 del 2017).

Disciplina del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e rispetto dei principi di equilibrio del bilancio, di sana gestione finanziaria e di responsabilità del mandato elettivo

In riferimento agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo, è costituzionalmente illegittima la norma che consentirebbe all'ente locale, che alla data di presentazione o approvazione del piano di riequilibrio non abbia ancora provveduto a effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi ai sensi dell'art. 3, comma 7, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, di modificare il piano sotto il profilo temporale e quantitativo, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui di cui all'art. 243-bis, comma 8, lettera e), del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e ripianando la stessa nell'arco di trenta anni (sentenza n. 18/2019) IQ19.

Equilibrio di bilancio e blocco degli automatismi retributivi e degli incrementi stipendiali

Di rilievo è la **sentenza n. 167/2020**, concernente il blocco degli automatismi retributivi e degli incrementi stipendiali in ragione delle progressioni di carriera nel lavoro pubblico, contrattualizzato e non. Nell'occasione, la Corte ha affermato che "il blocco degli

automatismi retributivi e degli incrementi stipendiali in ragione delle progressioni di carriera nel lavoro pubblico, contrattualizzato e non risponde a un'esigenza di contenimento della spesa complessiva per tale personale in modo da assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (artt. 81 e 97, primo comma, Cost.)". (sentenza n. 167 del 2020) IIQ20.

Equilibri di bilancio e spesa pensionistica: contributo di solidarietà

Da segnalare è infine la **sentenza n. 234/2020**, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), nella parte in cui stabilisce la riduzione dei trattamenti pensionistici ivi indicati «per la durata di cinque anni», anziché «per la durata di tre anni»; ciò in quanto la durata quinquennale non solo risulta esorbitante rispetto all'orizzonte triennale del bilancio di previsione, fissato dall'art. 21 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), ma costituisce anche un indice di irragionevolezza per sproporzione, poiché riguarda una misura che persegue le sue finalità proprio nell'arco del triennio; sul punto, la Corte ha aggiunto come l'osservanza delle ordinarie scansioni temporali dei cicli di bilancio consenta di definire in modo più appropriato il quadro delle esigenze e delle misure finanziarie, evitando di attribuire a queste ultime un'estensione temporale così ampia da sottrarne gli effetti di lungo periodo a una congrua valutazione parlamentare (sentenze n. 103 del 2018, n. 169 e n. 154 del 2017, n. 141 del 2016).

La Corte, pur ritenendo il carattere "endoprevidenziale" della riduzione dei trattamenti pensionistici stabilita dalla norma, ha evidenziato che "la riduzione delle pensioni di maggior importo è stata introdotta quale misura emendativa al disegno della legge di bilancio 2019 nell'ambito dell'interlocuzione del Governo italiano con la Commissione europea – la cui rilevanza sul piano della determinazione dei saldi complessivi è stata [...] evidenziata [dalla medesima Corte] nell'ordinanza n. 17 del 2019 – sulla base di impatti finanziari stimati appunto per il triennio 2019-2021, sicché, anche da questo punto di vista, la durata quinquennale del contributo si appalesa eccessiva". IIIQ20.

Principio di copertura finanziaria delle leggi di spesa

- la 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 di spesa (sentenze n. 26 del 2013; n. 115 del 2012) IIIQ12;
- la disciplina di cui al citato art. 17 non comporta un'innovazione al principio della copertura, bensì una semplice puntualizzazione tecnica (sentenza n. 26 del 2013) IIIQ12;
- le leggi istitutive di nuove spese debbono contenere una «esplicita indicazione» del relativo mezzo di copertura, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare anche per gli esercizi futuri (sentenza n. 26 del 2013, nonché, *ex plurimis*, già sentenze nn. 386 e 213 del 2008, n. 359 del 2007 e n. 9 del 1958) IIIQ12;
- la copertura deve essere credibile, 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) IIIQ12. Si veda anche sentenza n. 238 del 2018, in IIIQ18;

- 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, nn. 141 e 100 del 2010) IIIQ12;
- 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 – dall'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) IIIQ12;
- la copertura deve essere sempre valutata *ex ante* e deve essere credibile e ragionevolmente argomentata secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile (sentenza n. 26 del 2013) IIIQ12;
- 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 (sentenza n. 26 del 2013) IIIQ12;
- la tecnica di copertura esige un'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) IIIQ12. Si veda anche sentenza n. 147 del 2018, in IIQ18;
- 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 n. 18 del 2013, n. 115 del 2012 e n. 30 del 1959) IIIQ12;
- l'art. 81 Cost. costituisce vincolo sostanziale nel governo della finanza pubblica (sentenza n. 70 del 2012) IIIQ12;
- la salvaguardia degli equilibri di bilancio *ex art.* 81, quarto comma, Cost. risulta inscindibilmente connessa al coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 70 del 2012) IIIQ12 (nella specie, la disposizione evocata a parametro implicava l'acquisizione di indispensabili informazioni ai fini della definizione dell'indebitamento pubblico in ambito nazionale e l'apprestamento dei necessari strumenti per verificare che l'impostazione e la gestione del bilancio fossero conformi alle regole di sana amministrazione; sull'operare congiunto dei due parametri costituzionali, v. anche sentenza n. 51/2013) IQ13;
- la copertura deve essere prevista senza rinvio ad altra fonte sia pure legislativa, talché onere e copertura devono essere necessariamente contestuali, in ossequio al criterio della autosufficienza della legge di spesa (sentenza n. 26 del 2013) IQ12; ne discende che la copertura non può essere demandata – per specifiche azioni attinenti alla salvaguardia degli equilibri del bilancio – agli organi di gestione in sede diversa e in un momento successivo da quello indefettibilmente previsto dall'art. 81, quarto comma, Cost. (sentenza n. 192 del 2012) IIIQ12; in senso analogo, sentenza n. 141 del 2014, IIQ14 e sentenza n. 197 del 2019, IIQ19;
- il principio di copertura si estende alle fonti di spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse (sentenze nn. 192 e 70 del 2012, n. 68 del 2011, nn. 141 e

100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991, n. 283 del 1991, n. 69 del 1989, n. 17 del 1968, n. 47 del 1967 e n. 1 del 1966) IIIQ12;

- in tema di copertura occorre distinguere due ipotesi di onere pluriennale: da un lato, vi è quello di conto capitale, per il quale è prevista la modulabilità nel corso del tempo e quindi la soluzione del problema della copertura ultra-triennale nell'ambito dei vincoli più generali di finanza pubblica, dall'altro vi è quello di carattere permanente (di parte corrente), che a sua volta, se discrezionale, può essere modulato di triennio in triennio ovvero, se obbligatorio, soggiace ad un regime di copertura ragguagliato all'onere a regime configurato nella legge sostanziale (sentenza n. 26 del 2013) IIIQ12;
- le leggi di spesa devono indicare la quantificazione dell'onere (sentenza n. 181 del 2013) IIQ13;
- il principio di analitica copertura espresso dall'art. 81, quarto comma, Cost., ora 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), 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» (sentenza n. 224 del 2014) IIQ14;
- 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.; quest'ultimo va rispettato, *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 attuazione; 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 (sentenza n. 224 del 2014) IIQ14;
- 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, con conseguente violazione dell'art. 81 Cost. poiché è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione (sentenza n. 275 del 2016) IIIQ16;
- sussiste difetto di copertura di una legge di spesa non solo quando una iniziativa onerosa non trova corrispondenza quantitativa nella parte spesa, ma anche quando in sede normativa si statuisce – in contrasto con i canoni dell'esperienza – che una complessa elaborazione organizzativa e progettuale non produce costi nell'esercizio anteriore a

quello in cui si prevede l'avvio delle conseguenti realizzazioni (sentenza n. 227 del 2019) IIIQ19;

- le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali (Corte cost. sent. n. 190/2022) (IIIQ22).
- devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime quelle leggi in cui «l'individuazione degli interventi e la relativa copertura finanziaria, è stata effettuata dal legislatore regionale in modo generico, risulta[ndo] priva di quella chiarezza finanziaria minima richiesta dalla costante giurisprudenza [della Corte costituzionale] in riferimento all'art. 81 Cost.» (*ex multis*, sentenza n. 227 del 2019) (Corte cost. sent. n. 155/2022) (IIQ22).
- «le leggi istitutive di nuove spese devono contenere un'esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura e che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali» (sentenza n. 244 del 2020); sicché «il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira» (sentenza n. 307 del 2013); inoltre, la copertura di nuove spese «deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri» (*ex multis*, sentenze n. 48 del 2023, n. 307 del 2013 e n. 131 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 183 del 2016). (IIQ23)
- il canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost. «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» (*ex plurimis*, sentenze n. 48 del 2023, n. 200 del 2022, n. 26 del 2013 e, nello stesso senso, n. 124 del 2022). (IIQ23). Con la citata sentenza n. 48/2023, la Corte costituzionale ha, preliminarmente, ricordato che «le leggi istitutive di nuove spese devono contenere un'esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura e che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali» (sentenza n. 244 del 2020), sottolineando che «il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira» (sentenza n. 307 del 2013), e che la copertura di nuove spese «deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri» (*ex multis*, sentenze n. 307 del 2013 e n. 131 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 183 del 2016). Ha anche precisato che il canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost. «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» (*ex plurimis*, sentenze n. 200 del 2022, n. 26 del 2013 e, nello stesso senso, n. 124 del 2022).

Copertura e decretazione d'urgenza

Con la sentenza n. 288, la Corte costituzionale ha affermato che, in sede di decretazione d'urgenza, costituisce obbligo, imposto dall'art. 81 Cost. al Governo, di darsi carico delle conseguenze finanziarie delle leggi - di regola gravante sul Parlamento, istituzionalmente preposto all'esercizio della funzione legislativa - allorché lo stesso Governo, «ricorrendo i presupposti di cui all'art. 77 Cost., si faccia esso stesso legislatore, sostituendosi in via di urgenza alle Camere nella forma del decreto-legge» IIIQ19.

Copertura con rinvio a disponibilità di bilancio

- Non è conforme al principio della copertura finanziaria il rinvio allo stanziamento di risorse finanziarie su apposita unità previsionale di base senza indicazione di specifica relativa copertura finanziaria (sentenza n. 141 del 2014) IIQ14;
- Viola il principio costituzionale della copertura la norma regionale che, in difformità dal disposto dell'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2022, non provveda ad indicare l'onere a regime derivante dall'applicazione della norma regionale oggetto di scrutinio, rinviando la quantificazione dell'onere annuo alla legge di bilancio (Corte cost., sent. n. 190/2022) (IIIQ22).
- Con la sentenza n. 200/2022, la Corte ha ritenuto non corretto che le risorse già stanziate per spese previste in bilancio possano contenere eccedenze tali da sopportare l'ulteriore peso di altri oneri non previsti al momento della decisione di bilancio: costituisce, infatti, principio generale che tutte le risorse stanziate in bilancio siano già interamente impegnate e dirette a sovvenire a spese ivi previste (*ex multis*, sentenze n. 171 del 2021 e n. 209 del 2017), trattandosi per di più di spese obbligatorie per il personale, che per loro natura non sono comprimibili (IIIQ22).

Fondi di riserva spese impreviste

- per contrasto con l'art. 81, comma 4, Cost., non è consentito utilizzare, a copertura, il fondo di riserva per le spese impreviste, 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 (sentenza n. 190 del 2014) IIQ14;

Fondo di riserva

- Con la sentenza n. 138/2018, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge della Regione Piemonte 26 aprile 2017, n. 7 (Disposizioni in materia di disostruzione pediatrica e di rianimazione cardiopolmonare), promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione. Secondo la Corte, la somma prelevata dal fondo di riserva e attribuita alla missione 13, programma 13.08, è idonea a coprire sia l'onere del 2017 che quello del 2018, le cui risorse sono entrambe allocate alla competente partita di spesa. I principi contabili non vietano di coprire – attraverso l'utilizzazione del fondo di riserva – la spesa relativa a un esercizio successivo a quello in cui si effettua detto prelievo. Si tratta – secondo la Corte – “di una pratica che non collide con il principio di copertura di cui all'art. 81, terzo comma, Cost. poiché si limita alla conservazione, per l'impiego successivo, di una risorsa esistente e disponibile al momento di deliberazione della spesa”;

Legge di spesa regionale relativa ad ambito materiale di competenza esclusiva statale

- Con la sentenza n. 196 del 2018, la Corte costituzionale ha ritenuto i nuovi oneri di spesa introdotti dalla normativa ligure privi di “copertura normativa”, con lesione dell’art. 81, quarto (*recte*, terzo) comma, Cost. “in quanto relativ[i] a una voce, quella che concerne l’indennità dei vice-dirigenti regionali, connessa all’istituzione di un ruolo del personale regionale, avvenuta senza il necessario fondamento nella contrattazione collettiva e in violazione della competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile»”.

Relazione tecnica

- 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) IIIQ12 (sent. n. 110 e n. 64/2023 e n. 53/2023 (I e IIQ23);
- 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 (sentenza n. 26 del 2013 che, in sostanza costituisce una conferma della sentenza n. 313 del 1994) IIIQ12;
- in caso di provvedimento di legge di riassetto organizzativo, assumono decisiva importanza gli elementi informativi rimessi all’elaborazione di accurate relazioni tecniche (art. 17, legge n. 196 del 2009), anche allo scopo di consentire, sia pure sul piano della ragionevolezza, di valutare il sostanziale rispetto dei “criteri di invarianza” posti dal legislatore a garanzia della tenuta degli equilibri di finanza pubblica, poiché in difetto regole di tal fatta, in considerazione della loro sostanziale genericità, finiscono con l’atteggiarsi a mere clausole di stile (sentenza n. 132 del 2014) IIQ14;
- 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 (sentenza n. 224 del 2014) IIQ14;
- gli allegati, le note e la relazione tecnica costituiscono elementi essenziali della previsione di copertura, in quanto consentono di valutare l’effettività e la congruità di quest’ultima e, quindi, il rispetto dell’art. 81, terzo comma, Cost. Si tratta, infatti, di documenti con funzione di controllo dell’adeguatezza della copertura finanziaria (v., anche, sentenza n. 25 del 2021) IIIQ21;
- la necessità e la sufficienza di tali elementi specificativi ed informativi devono essere valutate sia con riguardo al contenuto della norma che provvede alla copertura, sia in riferimento alle correlate norme che prevedono gli interventi di spesa. Sicché (nel caso di specie) le clausole di invarianza della spesa, che in sede di scrutinio di costituzionalità comportano una valutazione anche sostanziale in ordine all’effettività della copertura di nuovi o maggiori oneri di ogni legge, devono essere giustificate da puntuali relazioni o documenti esplicativi (sent. n. 25 del 2021; v., anche, sentenze n. 235 del 2020 e n. 188 del 2015) IIIQ21; (v., anche sentenza n. 82/2023, IIQ23);
- la relazione di cui all’art. 17 della legge n. 196 del 2009 costituisce «puntualizzazione tecnica» del principio di analitica copertura degli oneri finanziari; sicché ogni disposizione che comporti conseguenze finanziarie, positive o negative, deve essere corredata da

un'apposita istruttoria in merito agli effetti previsti e alla loro compatibilità con le risorse disponibili (sent. n. 25 del 2021; v., anche, sentenze n. 133 del 2016, n. 70 del 2015, n. 190 del 2014 e n. 26 del 2013) IIIQ21;

- il legislatore regionale è tenuto, al pari di quello statale, per ogni proposta di legge comportante implicazioni finanziarie, a redigere una relazione tecnica contenente gli elementi informativi richiesti dalla legge in ordine agli oneri recati da ciascuna disposizione e alle relative coperture (*ex plurimis*, sentenza n. 224 del 2014), che costituiscono «elementi essenziali della previsione di copertura in quanto consentono di valutare l'effettività e la congruità di quest'ultima e, quindi, il rispetto dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione» (sentenza n. 25 del 2021)» (Corte cost. **sent. n. 124/2022**) (IIQ22).

Clausola di salvaguardia

- la relazione tecnica deve indicare 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) IIIQ12;

Copertura, unità di bilancio e vincoli di destinazione

- il meccanismo regionale che introduce un margine di derogabilità al vincolo di destinazione dei fondi europei e del cofinanziamento nazionale entra in collisione con il principio della copertura finanziaria ed in relazione al principio contabile di cui all'allegato 4/2, paragrafo 9.2, del d.lgs. n. 118 del 2011 (che ribadisce l'assoluto vincolo di destinazione, non solo dei fondi europei, ma anche del cofinanziamento nazionale), il quale costituisce una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti «la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile» (sentenza n. 184 del 2016) IIQ16;

Economie (utilizzo a fini di copertura)

- è precluso dall'ordinamento contabile l'utilizzo di economie di spesa di esercizi precedenti, che possano essere trasferite a quello successivo attraverso una sorta di vincolo postumo, in quanto l'economia di bilancio relativa ad esercizi precedenti, ed in particolare quella di stanziamento, è intrinsecamente incompatibile con il concetto di riprogrammazione (sentenza n. 241 del 2013) IIIQ13;
- l'economia di spesa costituisce una sopravvenienza attiva vera e propria, che deve riversarsi – quale componente positiva – nell'aggregazione complessiva degli elementi che determinano il risultato di amministrazione (sentenza n. 192 del 2012) IIIQ13;
- è precluso l'impiego, a fini di copertura, di economie per il finanziamento di nuovi oneri in assenza di certificazione dell'avanzo di amministrazione e di approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente (sentenza n. 141 del 2014) IIQ14;

Avanzo di amministrazione

- l'utilizzo, a copertura, 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) IIQ14;

Disavanzo sanitario

- in materia di disavanzo sanitario non è consentita l'istituzione di fondi straordinari, con legge regionale, per contrasto con l'art. 1, comma 174, legge 30 dicembre 2004, n. 311, norma statale espressiva di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica (di cui all'art. 117, comma 3, Cost.), il quale consente solo spese obbligatorie, allo scopo di non aggravare il disavanzo sanitario regionale (sentenza n. 141 del 2014) IIQ14;

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

- è 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 (sentenza n. 28 del 2013) IQ13;

Mezzi di copertura: maggiori entrate

- 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) rispetto ad un evento futuro ed incerto, quantomeno in riferimento all'ammontare (sentenza n. 141 del 2014) IIQ14;
- con la **sentenza n. 80/2023**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali per cui le maggiori entrate individuate a copertura non rappresentavano coperture stabili, rivelandosi inidonee a garantire la copertura dei correlati oneri derivanti dalle spese di personale, di natura strutturale e incompressibile nel tempo. (IIQ23).

Spese connesse a riorganizzazione amministrativa

- non è conforme al principio di copertura di cui all'art. 81 Cost. provvedere alla riorganizzazione di una serie rilevante di funzioni dell'ente territoriale omettendo di determinarne gli effetti finanziari attivi e passivi e la loro influenza complessiva sul bilancio di competenza e sugli esercizi futuri (sentenza n. 224 del 2014) IIQ14;
- la riduzione compensativa di autorizzazioni derivanti da disposizioni di legge modificate deve essere sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto finalizzata a compensare gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa, in coerenza con un

principio finanziario immanente all'ordinamento, enunciato esplicitamente dall'art. 81, quarto comma, Cost.;

- La legge regionale che non quantifichi gli oneri finanziari derivanti dalla nomina di un commissario, né prevedendo per essi alcuna specifica copertura finanziaria, contrasta con l'art. 81, terzo comma, Cost. anche sulla base della considerazione della non pertinenza del richiamo operato dalla Regione alla «Norma finanziaria» contenuta nell'art. 156 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, i cui stanziamenti sono del tutto generici e inadeguati a garantire con certezza che ogni spesa cui si riferiscono trovi adeguata copertura (Corte cost. sent. n. 187/2022) (IIIQ22).

Criterio dell'invarianza degli oneri

- il "criterio di invarianza degli oneri finanziari" non comporta la preclusione di un eventuale aggravio di spesa derivante dall'applicazione della disposizione impugnata, poiché, riguardando il vincolo (nella specie) la materia delegata nel suo insieme, l'eventuale sindacato sulla sua corretta attuazione dovrebbe rivolgersi all'effetto complessivo di tutte le innovazioni introdotte dal successivo decreto legislativo, dal momento che ben potrebbe un singolo aggravio di spesa trovare compensazione in altre disposizioni produttive di risparmi o di maggiori entrate (sentenza n. 132 del 2014) IIQ14;
- Con la sentenza n. 235/2020, la Corte ha ritenuto le argomentazioni a sostegno della coerenza della clausola di invarianza finanziaria con la spesa previdenziale generiche e prive di riscontri, evocando un assunto – quello del risparmio di spesa in ragione della minore consistenza economica del trattamento di pensione rispetto a quello stipendiale, senza ulteriori oneri sotto quest'ultimo profilo in mancanza di nuove assunzioni – che (al di là della carenza in concreto di effettiva dimostrazione) non è neppure concludente.
- Con la sentenza n. 251/2020, ha ritenuto costituzionalmente illegittima, in relazione all'art. 81 Cost., la clausola finanziaria posta dall'art. 4 della legge reg. Calabria n. 34 del 2019, secondo cui dalla sua attuazione «non derivano nuovi o maggiori oneri finanziari a carico del bilancio regionale». Difatti, secondo la Corte, la previsione dell'art. 4 della legge regionale impugnata, nel risultare meramente assertiva e apodittica, si risolve in una clausola di stile. Ciò in quanto le misure previste dalla legge regionale comportano, ex se, effetti finanziari in termini di spesa per il personale, mentre mancano elementi dimostrativi della dedotta invarianza di spesa per il bilancio regionale. D'altro canto, ha aggiunto la Corte, il Governo, ricorrente nel giudizio, ha rappresentato che i tavoli di monitoraggio per la verifica del piano di rientro dal disavanzo finanziario del settore sanitario regionale hanno confermato la presenza di un deficit non coperto per l'anno 2018 e prospettato anche per l'anno 2019 una grave situazione di disavanzo. IIIQ20.

Trasferimento di oneri finanziari da un ente territoriale ad un altro

- nel rispetto del principio fondamentale della finanza pubblica nell'ambito dell'esercizio di funzioni volte al perseguimento di interessi collettivi, il subentro di un ente nella gestione di un altro ente soppresso (o sostituito) deve avvenire in modo tale che l'ente subentrante sia salvaguardato nella sua posizione finanziaria, necessitando al riguardo una disciplina la quale regoli gli aspetti finanziari dei relativi rapporti attivi e passivi e, dunque, anche il finanziamento della spesa necessaria per l'estinzione delle passività pregresse (sentenza n. 8 del 2016) IQ16;

Riorganizzazione di funzioni statali conferite a Regioni ed Enti locali

- sono in contrasto con gli artt. 3, 97, 117 e 119 Cost., le norme statali che in modo irragionevole e sproporzionato, riducono – senza alcun piano di riorganizzazione o di riallocazione – le dotazioni finanziarie per l'esercizio delle funzioni conferite alla Regione e agli Enti locali (sentenza n. 10 del 2016) IQ16;

Riduzione di tributi statali attribuiti alle Regioni

- i tributi istituiti e regolati da una legge dello Stato (anche quando il relativo gettito sia parzialmente destinato a un ente territoriale) conservano inalterata la loro natura di tributi erariali, sicché il legislatore statale può sempre modificarli, diminuirli o persino sopprimerli, senza che ciò comporti una violazione dell'autonomia finanziaria regionale, con il solo limite che la riduzione delle entrate non sia, però, di entità tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali nell'ambito dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni (sentenza n. 29 del 2016) IQ16;

Alterazione tra bisogni regionali e mezzi finanziari trasferiti dallo Stato

- sono legittime le riduzioni delle risorse statali trasferite alle Regioni purché non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa e, in definitiva, non rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione dispone per l'adempimento dei propri compiti; sicché le pretese regionali circa l'irreparabile pregiudizio paventato sulla funzionalità delle stesse debbono essere fondate su prova adeguata supportata da dati quantitativi concreti (*ex plurimis*, sentenza n. 29 del 2016) IQ16;
- la riduzione delle risorse finanziarie a disposizione degli enti territoriali per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica può essere imposta dal legislatore statale a condizione che detta riduzione sia ragionevole e tale da non pregiudicare le funzioni assegnate all'ente territoriale, dal momento che l'eccessiva riduzione delle risorse e l'incertezza sulla loro definitiva entità non consentono una proficua utilizzazione delle stesse in quanto solo in presenza di un ragionevole progetto di impiego è possibile realizzare una corretta ripartizione delle risorse e garantire il buon andamento dei servizi con esse finanziati (sentenza n. 169 del 2017) IIQ17. Si vedano, anche, sentenze nn. 17 e 75 del 2018, in IQ18.

Copertura di oneri regionali con fondi statali a destinazione vincolata

- Con la sentenza n. 172/2018, la Corte ha (tra l'altro) dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 23 e 26 della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I). La Corte ha ritenuto che la normativa statale (dal decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88; art. 1, comma 703, della legge 23 dicembre 2014, n. 190; delibere CIPE 25 e 26 del 2016) ha impresso alle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione una destinazione vincolata, che rende illegittima qualunque autorizzazione di spesa che ne preveda l'impiego al di fuori degli interventi programmati, traducendosi in un'assenza di copertura finanziaria derivante dall'indisponibilità delle somme (con riferimento all'obbligo di corrispondenza

tra le risorse finanziarie e i vincoli normativi di destinazione, sentenza n. 272 del 2011), così come invece previsto dalla legge regionale impugnata che ha inteso estendere la copertura del fondo ad interventi per lo “smaltimento dell’amianto” e a “progetti destinati a sostenere le imprese che abbiano subito danni dai cantieri per la realizzazione delle infrastrutture ed opere pubbliche” (sentenza n. 172 del 2018) IIQ18;

Copertura con delega alla Ragioneria regionale

- A garanzia della sana gestione finanziaria, presidiata dall’art. 81 Cost., non è possibile demandare *ex lege* al dirigente della Ragioneria della Regione Siciliana l’iscrizione e l’accertamento di somme, sulla cui esistenza non vi è ragionevole affidamento. Infatti, tali operazioni devono avere saldi presupposti giuridici, come la sussistenza del titolo e la quantificazione di ciò che si deve riscuotere: i principi in materia contabile e quelli civilistici sono univoci nel prevedere che il credito da cui prende le mosse l’accertamento è valido quando non vi è controversia sulla sua esistenza, quando il suo ammontare è espresso in forma determinata o determinabile e quando non è sottoposto a condizione, situazioni tutte deficitarie nella fattispecie che la norma regionale censurata demanda al dirigente della Ragioneria. Infatti, quando sussistono incertezze sulla realizzabilità di un credito, l’art. 46 del d.lgs. n. 118 del 2011 prevede che tali incertezze siano quantificate con i canoni del fondo crediti di dubbia esigibilità, il quale provvede a sterilizzare le entrate di incerta realizzazione, in modo che esse non possano alterare l’entità complessiva delle spese, le risultanze del bilancio di previsione e quelle del rendiconto. Peraltro, quando – come nel caso di specie – manca completamente il titolo giuridico alla riscossione, la somma non può nemmeno essere iscritta con il predetto meccanismo di compensazione. Diversamente avverrebbe se il titolo fosse rapportato al credito nei confronti dello Stato per l’erogazione dei LEA, determinato *secundum legem* (sentenza n. 62 del 2020) IIIQ20;

Copertura con utilizzo di risorse ipotetiche

- Si pone in contrasto con l’art. 81 Cost., la copertura che faccia impiego della destinazione di un ipotetico contributo dello Stato al «ripianamento del debito pubblico regionale»; fermo restando che non può comunque essere consentita l’iscrizione in bilancio di risorse la cui esistenza, dimensione e finalizzazione non siano avvalorate per legge, il complesso iscrizione-accantonamento (che riguarda rispettivamente l’esercizio 2018 e il biennio successivo) [e cioè, “che a fronte dell’accertamento dell’entrata derivante dall’attuazione dell’articolo 1, comma 832, della citata legge n. 296 del 2006 sia disposto uno specifico accantonamento in apposito fondo, nelle more della conclusione degli accordi finanziari con lo Stato e della conseguente emanazione delle norme di attuazione”] finisce per modificare in modo infedele le risultanze degli esercizi di riferimento (sentenza n. 62 del 2020) IIIQ20;
- La mancata considerazione degli oneri vale a rendere la legge costituzionalmente illegittima per mancanza di copertura non soltanto per spese obbligatorie, ma anche se si tratta di oneri solo “ipotetici”, in quanto l’art. 81 Cost. «impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (*ex multis*, sentenze n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013) (Corte cost. sent. n. 155/2022) (IIQ22);

- Ogniqualevolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre [che detta previsione legislativa] indic[hi] i mezzi per farvi fronte» (sentt. n. 190/2022, n. 163/2020; n. 307/2013). (Corte cost. sentt. n. 190; n. 187/2022);
- l'equilibrio finanziario «presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano “una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale” [...] (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 274 del 2017) (Corte cost. sent. n. 155/2022).

Obbligo di copertura e tutela dei diritti incompressibili della persona

Con la **sentenza n. 152/2020**, in relazione agli artt. 3 e 38, primo comma, Cost., è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, nei sensi e nel termine di cui in motivazione, l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 4, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)», nella parte in cui, con riferimento agli invalidi civili totali, dispone che i benefici incrementativi di cui al comma 1 sono concessi «ai soggetti di età pari o superiore a sessanta anni» anziché «ai soggetti di età superiore a diciotto anni».

In particolare, la Corte si è altresì soffermata ad esaminare, respingendola, l'eccezione sollevata dall'INPS, circa la violazione dell'art. 81 della Costituzione ad opera della norma di risulta derivante dal pronunciamento additivo di prestazione derivante dalla pronuncia della Corte, affermando che “la maggior spesa a carico dello Stato [...] non si risolve [...] in «violazione dell'art. 81 della Costituzione», poiché, nella specie, vengono in gioco diritti incompressibili della persona”. Ciò, in quanto “il vincolo di bilancio non può avere prevalenza assoluta sugli altri principi costituzionali”; donde l'auspicio di un contemperamento dei valori costituzionali sottesi alla norma denunciata «con il principio di bilancio costituente anch'esso un valore costituzionale”. Sul punto, la Corte ha ricordato di aver chiarito che “le scelte allocative di bilancio proposte dal Governo e fatte proprie dal Parlamento, pur presentando natura altamente discrezionale entro il limite dell'equilibrio di bilancio, vedono naturalmente ridotto tale perimetro di discrezionalità dalla garanzia delle spese costituzionalmente necessarie, inerenti all'erogazione di prestazioni sociali incompressibili (*ex plurimis*, sentenze n. 62 del 2020, n. 275 e n. 10 del 2016). Ciò comporta che il legislatore deve provvedere tempestivamente alla copertura degli oneri derivanti dalla pronuncia, nel rispetto del vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio in senso dinamico (sentenze n. 6 del 2019, n. 10 del 2015, n. 40 del 2014, n. 266 del 2013, n. 250 del 2013, n. 213 del 2008)” (**sentenza n. 152/2020**) IIQ20.

Equilibrio del bilancio e contemperamento dei valori costituzionali: efficacia ex nunc della sentenza di accoglimento

Nella prospettiva del “contemperamento dei valori costituzionali – equilibrio di bilancio ed erogazione di prestazioni sociali incompressibili –” la Corte ha graduato gli effetti temporali del *decisum* (che ha esteso le indennità assistenziali recati dalla norma agli invalidi civili totali, indipendentemente dall'età anagrafica), facendoli decorrere (solo) dal giorno successivo a quello di pubblicazione della sentenza sulla Gazzetta Ufficiale. La tecnica

decisoria della sentenza con effetto *ex nunc*, adottata dalla Corte, appartiene alla giurisprudenza avviata a partire dalla sentenza n. 10 del 2015 (nello stesso senso anche sentenze n. 246 del 2019, n. 74 e n. 71 del 2018). (**sentenza n. 152/2020**) IIQ20.

Obbligo di copertura, clausola di invarianza finanziaria e relazione tecnica

Nel respingere una questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 81 Cost., la Corte ha ritenuto che il progetto di legge regionale impugnato, asseritamente foriero di nuovi oneri non coperti nonostante la previsione di una clausola di invarianza finanziaria, ritenuta dal ricorrente clausola "di mero stile", risultasse, in effetti, accompagnato da una relazione finanziaria attestante l'insussistenza di maggiori oneri a carico del bilancio regionale, «stante l'invarianza delle previsioni di spesa relative all'ammontare dei trasferimenti ordinari per gli Enti interessati, rimanendo a carico di questi ultimi l'autonoma gestione dei relativi oneri». (**sentenza n. 143/2020**) IIQ20.

Obbligo di copertura e riduzioni di spesa con rimozione retroattiva di norme medio tempore già entrate in vigore

La Corte ha ritenuto in contrasto con l'art. 81 una legge regionale che, ad invarianza della spesa già consolidata, ne ha ridotto retroattivamente la copertura, ritenendo l'intervento legislativo retroattivo intrinsecamente pregiudizievole dell'equilibrio economico-finanziario. D'altro canto, ha soggiunto la Corte che l'esplicita previsione di neutralità finanziaria non esclude la violazione del parametro evocato, tanto che, in varie occasioni, "sono state censurate leggi che prevedevano una clausola di invarianza ma, al contempo, contraddittoriamente introducevano nuovi oneri a carico dell'amministrazione [...]". In particolare, allorché sono stati disposti interventi inevitabilmente onerosi, senza che né nella legge né altrove si fosse data alcuna spiegazione in merito alle spese e alla loro copertura, la Corte costituzionale è stata costantemente dell'avviso che la previsione dell'assenza di oneri aggiuntivi costituisse "una mera clausola di stile, priva di sostanza"» (sentenza n. 5 del 2018). (**sentenza n. 163/2020**) IIQ20.

Leggi regionali ed obbligo di copertura

La ha ricordato che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 17 e 19, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) – disposizioni specifiche dell'art. 81, terzo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 147 e n. 5 del 2018) –, le Regioni sono tenute a indicare la copertura finanziaria delle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza, utilizzando le metodologie di copertura specificamente previste. Quello di tener conto di tali oneri è un corollario del principio secondo cui l'art. 81 Cost. impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (sentenza n. 307 del 2013). (**sentenza n. 163/2020**) IIQ20.

Art. 81 Cost: la sua forza espansiva a presidio degli equilibri di finanza pubblica

Con la **sentenza n. 244/2020**, la Corte ha riaffermato che l'«art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost.» mostra un'immutata «forza espansiva» e conserva il carattere di «presidio degli equilibri di finanza pubblica», di «clausola generale in grado di colpire tutti gli

enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile (sentenza n. 192 del 2012) (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 274 del 2017). Esso, pertanto, ha conservato una portata precettiva sostanzialmente immutata, che non lo rende in alcun modo parametro inconferente. IIIQ20.

Art. 81 Cost. e norme interposte

Con la **sentenza n. 235/2020**, la Corte ha rammentato il proprio costante orientamento secondo cui il canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost. («Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte») «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» (*ex plurimis*, sentenze n. 26 del 2013 e n. 227 del 2019), applicandosi immediatamente anche agli enti territoriali ad autonomia speciale.

Ha aggiunto la Corte che, nondimeno, sussistono, nella specie, disposizioni puntualmente attuative del precetto costituzionale, da ravvisarsi, in primo luogo, nell'art. 19 della legge 196 del 2009 in forza del quale si prescrive, anche nei confronti delle Regioni, la previa quantificazione della spesa quale presupposto della copertura finanziaria («per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita»: così la sentenza n. 147 del 2018) e, quindi, nelle disposizioni – ulteriormente specificative dell'art. 81, terzo comma, Cost. – di cui agli artt. 36, 38, 39 e 48 del d.lgs. n. 118 del 2011, a tenore dei quali, le leggi regionali che prevedono spese obbligatorie a carattere continuativo (e, tra queste, le spese «relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse»: comma 1, lettera a, del citato art. 48) debbono quantificarne l'onere annuale per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione, che deve avere «un orizzonte temporale almeno triennale» (artt. 36 e 39 citati). IIIQ20.

Obbligo di copertura di oneri incompressibili quantificati in relazione ad un solo esercizio

Con la **sentenza n. 235/2020**, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., l'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 14 del 2019, che modificando l'art. 10, comma 1, della legge regionale n. 47 del 2012, istitutivo dell'Ufficio del Garante, alle dirette dipendenze dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza e dell'Autorità Garante della persona con disabilità, ha circoscritto al solo esercizio finanziario 2019 l'autorizzazione di spesa per il funzionamento del neo-istituito Ufficio del Garante «e per ogni altra iniziativa promossa dal Garante nell'ambito delle proprie funzioni», pur dotando detto Ufficio di personale.

La norma impugnata, dunque, autorizza spese che comprendono (anche e soprattutto) quelle per il personale in dotazione dell'Ufficio e, dunque, le spese per gli «stipendi», nonché, comunque (e necessariamente), ulteriori «spese fisse» per il funzionamento dell'Ufficio medesimo e per le iniziative assunte dal Garante coerentemente con le funzioni assegnategli.

Si tratta, quindi, secondo la Corte, di «spese continuative obbligatorie», che richiedono, alla luce di quanto evidenziato, una quantificazione dell'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione: ciò che la Regione ha mancato appunto di adottare con il denunciato art. 3, in contrasto, pertanto, con l'art. 81, terzo comma, Cost. IIIQ20.

Obbligo di copertura e diritto intertemporale delle norme interposte concernenti la copertura: il caso della copertura delle spese continuative e ricorrenti

Con la **sentenza n. 244/2020**, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli art. 1 e 8, comma 2, della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982 e dell'art. 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015, sollevata dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

Ciò in quanto le disposizioni censurate (in particolare, l'art. 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2) avrebbero l'obiettivo di contenere la spesa relativa alla medesima integrazione regionale, in attesa della definitiva estinzione del regime di trattamento di fine servizio, a seguito della sua piena sostituzione con il trattamento di fine rapporto nel settore del pubblico impiego, e della conseguente estinzione del trattamento integrativo erogato dalla Regione; sicché, secondo la Corte, risulta palese che la norma in questione non rientra fra quelle indicate nell'art. 81 Cost. quali norme che importano «nuovi o maggiori oneri», per cui occorre indicare la copertura finanziaria. Questa constatazione è confermata, come già rilevato, sia nei lavori preparatori, sia nella scheda tecnico-finanziaria allegata alla legge regionale in esame, documentazione che – come ribadito dalla stessa Corte – contribuisce alla corretta interpretazione delle disposizioni censurate (sentenza n. 143 del 2020).

Quanto, invece, alla copertura finanziaria prevista dall'art. 8 della legge n. 58 del 1982, costituita dal rinvio alla legge regionale annuale di bilancio e contestata dal collegio rimettente, la Corte ha ritenuto che essa fosse in armonia con le indicazioni contenute nella legge 9 maggio 1976, n. 335 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni), in attuazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. (nel testo precedente alla riforma costituzionale). Tale legge, oltre a prevedere che la regione, insieme al bilancio annuale, con un contenuto puntualmente individuato, redigesse un bilancio pluriennale, «sede per il riscontro della copertura finanziaria di nuove o maggiori spese stabilite da leggi della regione a carico di esercizi futuri», in vista dell'obiettivo dell'«equilibrio», (art. 1, quarto comma) all'art. 2, primo comma, disponeva che «le leggi regionali che prevedono attività o interventi a carattere continuativo o ricorrente determinano di norma solo gli obiettivi da raggiungere e le procedure da seguire, rinviando alla legge di bilancio la determinazione dell'entità della relativa spesa».

A queste prescrizioni si sono attenute le Regioni. La Regione Emilia-Romagna le ha recepite, in particolare, nella legge della Regione Emilia-Romagna 6 luglio 1977, n. 31 (Norme per la disciplina della contabilità della Regione Emilia-Romagna), cui si conforma il censurato art. 8 della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982.

Anche il successivo decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208), nel definire i principi fondamentali in materia di bilancio e contabilità, ha confermato tali previsioni.

A tale proposito la Corte, nel ribadire che le leggi istitutive di nuove spese devono contenere un'esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura e che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali, ha affermato che «solo per le spese continuative e ricorrenti è consentita l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale» (così punto 4.1. del Considerato in diritto della sentenza n. 26 del 2013).

Successivamente, la disciplina statale è stata più volte modificata, come è accaduto, ad esempio, con l'introduzione dell'obbligo della relazione tecnica sugli oneri finanziari implicati dai disegni di legge di spesa, nonché della clausola finanziaria per effetto dell'art. 11-ter della legge 5 agosto 1978, n. 468 (Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio), come modificato dalla legge 23 agosto 1988, n. 362 (Nuove norme in materia di bilancio e di contabilità dello Stato), in vista della più puntuale e dettagliata applicazione del principio di copertura finanziaria, funzionale a garantire l'equilibrio di bilancio.

Per assicurare la più puntuale applicazione del principio di copertura finanziaria, funzionale a garantire l'equilibrio di bilancio, tenendo conto della crescente complessità della finanza pubblica e della sempre maggiore incidenza dei vincoli derivanti dalla integrazione europea, è stata poi adottata la nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 2009). Quest'ultima, in particolare, agli artt. 17 e 19, ha dettato le nuove regole inerenti alle modalità di copertura finanziaria delle leggi statali e regionali, in risposta all'esigenza di armonizzazione dei bilanci pubblici e di garanzia del miglior uso delle risorse pubbliche anche da parte degli enti territoriali. Tale esigenza è stata, in particolare, recepita anche dal d.lgs. n. 118 del 2011, che ha dettato norme di «armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi».

Entrambi tali testi normativi sono stati successivamente modificati, in specie a seguito della riforma introdotta dalla legge cost. n. 1 del 2012, sempre in vista dell'obiettivo di assicurare nella maniera più adeguata il rispetto del principio di copertura finanziaria e quindi l'equilibrio di bilancio, che costituiscono «due facce della stessa medaglia» (sentenza n. 227 del 2019).

È in questa prospettiva che devono essere lette le norme di cui all'art. 30 della legge n. 196 del 2009 e all'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, che il rimettente ha invocato a integrazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., secondo cui le leggi di spesa a carattere continuativo o permanente possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio, ma solo nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie.

Con riguardo al giudizio di idoneità delle modalità di copertura delle diverse tipologie di spesa, la Corte ha anche ricordato di aver affermato che «il principio dell'equilibrio di bilancio [...] opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» e che «[g]li artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009 costituiscono una mera specificazione del principio in questione» (sentenza n. 26 del 2013). Tale principio non è mutato e «si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile» (sentenza n. 227 del 2019). Pertanto, il sindacato di costituzionalità sulle modalità di copertura finanziaria delle spese coinvolge direttamente il precetto costituzionale, a prescindere dalle varie declinazioni dello stesso, nel volgere del tempo.

Nel caso di specie, le norme regionali censurate delineavano una modalità “procedurale” di copertura finanziaria della spesa prevista che, come si è visto, è coerente con quanto stabilito dal legislatore statale (nella legge n. 335 del 1977) al momento della loro adozione e che questa Corte ha riconosciuto, nella sentenza n. 26 del 2013, conforme al precetto costituzionale. Tale giudizio non muta a causa della successiva adozione di norme statali di attuazione del medesimo precetto, quali sono da considerare gli artt. 30 della legge n. 196 del 2009 e 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, che si sono sostituite a quelle allora vigenti. Queste ultime hanno individuato modalità procedurali più penetranti di garanzia del precetto

costituzionale, il cui rispetto, tuttavia, non può costituire parametro di valutazione della legittimità della copertura finanziaria di una spesa molto risalente nel tempo e in via di estinzione.

Per tale spesa, peraltro, è stata assicurata la copertura finanziaria non solo tramite le leggi annuali di bilancio (ivi compresa quella relativa all'esercizio finanziario 2018 in contestazione), in linea con le modalità prescritte dal censurato art. 8 della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982, ma anche mediante l'accantonamento di risorse, puntualmente quantificate (tenendo conto degli oneri residui della citata legge reg. n. 58 del 1982 e valutando quanto maturato alla data del 31 dicembre 2017) nel bilancio di previsione 2018/2020, proprio al fine di assicurare la copertura degli oneri residui per gli stessi anni, in sostanziale conformità con quanto prescritto dalla norme generali di contabilità e di bilancio che il collegio rimettente assume violate. IIIQ20.

Le leggi regionali, che prevedono spese a carattere continuativo, debbono quantificare l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi finanziari compresi nel bilancio di previsione e indicare l'onere a regime, potendo rinviare la quantificazione alla legge di bilancio nel solo caso in cui si tratti di spese non obbligatorie (Corte cost. sent. n. 155/2022) (IIQ22).

Obbligo di copertura e relazione tecnica

Con la **sentenza n. 235/2020**, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., l'art. 7 della legge reg. Siciliana n. 14 del 2019, che, al comma 1, estende ai dipendenti della Regione l'applicazione degli istituti del trattamento anticipato di pensione (c.d. "quota 100", ossia la sommatoria tra il requisito dell'età anagrafica non inferiore ad anni 62 e il requisito dell'anzianità contributiva non inferiore ad anni 38) e del finanziamento dell'indennità di fine servizio (che consente ai beneficiari della c.d. "quota 100" di conseguire detta indennità in via anticipata rispetto al momento di maturazione dei requisiti ordinari di accesso alla pensione), mentre, al comma 2, individua, per i dipendenti regionali di cui all'art. 52, comma 5, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2015, requisiti e modalità del trattamento pensionistico, escludendo, dai primi, l'incremento della speranza di vita di cui all'art. 12 del d.l. n. 78 del 2010 e stabilendo, quanto alle seconde, la decorrenza del trattamento di quiescenza dopo tre mesi dalla data di maturazione dei requisiti pensionistici. Le argomentazioni della difesa regionale a sostegno della coerenza della clausola di invarianza finanziaria, posta dal comma 3 dell'art. 7 impugnato dal Governo, con la spesa previdenziale che comporta la norma censurata a carico del bilancio regionale - gravato (in via diretta o indiretta) dalla spesa per il trattamento di quiescenza e per l'indennità di fine servizio dei dipendenti della Regione - sono state - dalla Corte - ritenute generiche e prive di riscontri.

In particolare, sul punto la Corte ha richiamato: a) la norma interposta di cui all'art. 17, comma 3, della legge n. 196 del 2009, in base alla quale «i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati di una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo

in relazione agli obiettivi fisici previsti»; b) il comma 6-bis del medesimo art. 17, in base al quale «[p]er le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria»; c) il comma 7, primo periodo, dello stesso art. 17 secondo il quale «[p]er le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, la relazione di cui al comma 3 contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento».

Tanto premesso, la Corte (richiamando la sentenza n. 227 del 2019), in tema di necessaria copertura finanziaria delle spese ai sensi dell'art. 81, terzo comma, Cost., ha ricordato di avere già posto in rilievo come una legge "complessa" dovrebbe «essere corredata, quantomeno, da un quadro degli interventi integrati finanziabili, dall'indicazione delle risorse effettivamente disponibili a legislazione vigente, da studi di fattibilità di natura tecnica e finanziaria e dall'articolazione delle singole coperture finanziarie, tenendo conto del costo ipotizzato degli interventi finanziabili e delle risorse già disponibili».

Obbligo di copertura e tecnica dell'assorbimento della questione concernente l'art. 81. Cost. nel giudizio di legittimità costituzionale

Ulteriori pronunce in materia di copertura finanziaria degli oneri per ritenuta violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., sono le **sentenze nn. 239, 233, 227, 217, 194/2020**, definite nel senso della non fondatezza, con le quali la Corte ha ritenuto assorbita la questione (tutte questioni sollevate su ricorso del Governo).

L'obbligo di copertura: divieto di ripagare debito (gli oneri di restituzione della quota annuale del FAL) con lo stesso debito (l'anticipazione di liquidità)

Con la sentenza n. 80/2021, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 39-ter, commi 2 e 3, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8.

Quanto al principio di copertura, la Corte evidenzia che la norma censurata prevede, illegittimamente, "di ripagare un debito (gli oneri di restituzione della quota annuale) con lo stesso debito (l'anticipazione di liquidità). In tal modo, il FAL diminuisce gradualmente, senza che sia realizzata la finalità di legge, e, al contempo, viene incrementata la capacità di spesa dell'ente, senza un'effettiva copertura giuridica delle poste passive".

In particolare, infatti - secondo la Corte - il comma 3 del citato art. 39-ter consente, con locuzioni inequivocabili, l'utilizzo delle anticipazioni incassate e appostate nel FAL per rimborsare le quote annuali delle anticipazioni medesime.

Ciò [peraltro] pregiudica "l'equilibrio strutturale dell'ente locale, in quanto alla situazione deficitaria già maturata si aggiunge quella derivante dall'impiego indebito dell'anticipazione".

Secondo la Corte, ne risulta violato anche l'art. 119, sesto comma, Cost., in quanto l'impiego dello stesso FAL per il rimborso della quota annuale del maggior disavanzo, esonerando l'ente dal rinvenimento in bilancio di effettivi mezzi di copertura, produce un fittizio miglioramento del risultato di amministrazione, con evidente possibilità di liberare ulteriori spazi di spesa che potrebbero essere indebitamente destinati all'ampliamento di quella corrente (cfr., anche, sentenza n. 4 del 2020).

Art. 81, terzo comma, Cost.: tendenziale contestualità tra previsione dell'onere e sua copertura

In tema di copertura, la Corte, con la **sentenza n. 106/2021**, ha avuto occasione di ribadire: a) che la corretta applicazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., richiede fisiologicamente una copertura contestuale della spesa, non avendo alcun apprezzabile senso l'approvazione di norme che, difettandone, non potrebbero comunque trovare applicazione se non a mezzo di atti di spesa palesemente illegittimi; b) che, laddove sia rinvenuta attingendo a fondi o ad accantonamenti finalizzati a sovvenire possibili maggiori oneri, la copertura *a posteriori*, per essere effettiva, deve in ogni caso avvenire per mezzo di variazioni riguardanti categorie omogenee di entrata e di spesa, corredate da un'illustrazione che dia adeguato conto della complessiva neutralità della variazione di bilancio posta in essere.

Legittimazione della Regione ad impugnare disposizioni dello Stato, evocando, "per ridondanza", l'art. 81 Cost.

Con la **sentenza n. 168/2021**, la Corte ha ribadito la legittimazione della Regione a sollevare questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 81 Cost. per ridondanza laddove si dolga delle ripercussioni finanziarie di normativa statale sulle competenze regionali in materia di organizzazione amministrativa e di autonomia finanziaria (nella specie, la Regione, motivatamente, lamentava che la previsione statale era di per sé idonea a produrre effetti finanziari a carico del bilancio regionale senza la previsione di un limite quantitativo all'apporto organizzativo e di personale esigibile da parte di un commissario *ad acta*).

Utilizzo sviato di mezzi di copertura, con dequalificazione della spesa, e difetto di copertura di nuovi oneri per interessi

Con la **sentenza n. 156/2021**, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Siciliana 19 luglio 2019, n. 13 (Collegato al DDL n. 476 'Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale'), nel testo vigente prima delle modifiche apportate dall'art. 2 della legge della Regione Siciliana 14 ottobre 2020, n. 23 (Modifiche di norme in materia finanziaria), nonché dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2020, modificativo dell'art. 5 della citata legge Reg. Siciliana n. 13 del 2019.

In particolare, la Corte ha ritenuto che entrambe le disposizioni regionali prevedano, in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., l'impiego di parte del contributo statale (art. 1, comma 883, l. n. 145/2018) destinato agli enti territoriali siciliani per spese di investimento "come valida copertura di una spesa diversa, modificando unilateralmente la destinazione soggettiva e, soprattutto, qualitativa delle risorse attribuite dallo Stato".

In sostanza, secondo la Corte, le citate norme regionali confliggerebbero con il principio di cui all'art. 81, terzo comma, Cost. poiché: a) utilizzerebbero parte dei contributi posti a carico del bilancio dello Stato per finalità diverse da quelle previste nella citata norma statale (spesa corrente anziché spesa di investimento); b) prevederebbero nuovi oneri, quantificati ma non

coperti, per interessi a carico del bilancio regionale derivanti dalle operazioni finanziarie connesse all'anticipazione temporale delle risorse statali da destinare ai Consorzi e alle Città metropolitane regionali.

Copertura di spese regionali obbligatorie e ripetitive

Con la **sentenza n. 106/2021**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 3, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo (legge di stabilità regionale 2020)», nella parte in cui, ai commi 3, lettera a), e 4, prevedendo che «[n]ell'ipotesi di diniego del titolo abilitativo, di versamenti in eccesso o rinuncia, la somma è restituita al richiedente ed i relativi oneri trovano copertura nell'ambito delle risorse stanziato sul capitolo di spesa del bilancio di previsione 11825 - Missione 1, Programma 04, Titolo 1 - denominato "Rimborso oneri di urbanizzazione"», non quantifica gli oneri finanziari relativi agli esercizi 2021 e 2022 e non assicura agli stessi l'immediata copertura finanziaria.

La Corte ha preliminarmente qualificato gli oneri in questione quali oneri finanziari a carattere obbligatorio, trattandosi di nuove e maggiori spese che discendono da una modifica della disciplina a regime delle ipotesi di restituzione della quota degli oneri di urbanizzazione già corrisposti alla Regione per la realizzazione di determinati interventi edilizi.

Tanto premesso, la Corte ha ritenuto violato l'obbligo di copertura finanziaria, così come declinato dall'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, che richiede al legislatore regionale di assicurare, alle spese a carattere obbligatorio e ripetitivo, immediata copertura per tutti e tre gli esercizi considerati dal bilancio di previsione pluriennale: «[I]e leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio».

Nuovi oneri derivanti da legge dello Stato posti a carico della Regione: interferenza con il principio dell'equilibrio di bilancio regionale

Con la **sentenza n. 168/2021**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150 (Misure urgenti per il rilancio del servizio sanitario della regione Calabria e per il rinnovo degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario), convertito, con modificazioni, nella legge 30 dicembre 2020, n. 181, nella parte in cui non prevede che al prevalente fabbisogno della struttura commissariale provveda direttamente lo Stato e nella parte in cui, nell'imporre alla Regione di mettere a disposizione del commissario ad acta un contingente di venticinque unità di personale, stabilisce che tale entità costituisce un «minimo» anziché un «massimo».

Con specifico riferimento all'evocato art. 81, terzo comma, Cost., la Corte ha ritenuto la fondatezza della questione, in quanto la disposizione statale impugnata imporrebbe alla Regione un onere organizzativo e finanziario indeterminato e ingiustificato, determinando un'illegittima interferenza con il principio dell'equilibrio di bilancio regionale.

Il canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost. «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte».

Con la **sentenza n. 226/2021**, la Corte ha riaffermato che il canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost. «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» (*ex plurimis*, sentenza n. 26/2013), applicandosi immediatamente anche agli enti territoriali ad autonomia speciale.

Le disposizioni statali di cui all'art. 17 della legge n. 196 del 2009 sono meramente specifiche del principio dell'equilibrio di bilancio, sicché questo opera direttamente, a prescindere da norme interposte (sentenze n. 244 del 2020 e n. 26 del 2013), come anche rimarcato dalla giurisprudenza contabile in sede di verifica della copertura finanziaria degli oneri recati da leggi regionali di spesa (in tal senso, Corte dei conti, sezione delle autonomie, deliberazione 27 maggio 2021, n. 8, recante «Linee di orientamento per le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri nelle leggi regionali») (Corte cost. **sentt. n. 200 e n. 124/2022**). (II e IIIQ22).

Le disposizioni direttamente attuative del precetto costituzionale: l'art. 19 l. n. 196/2009 e l'art. 38, comma 1, d.lgs. n. 118/2011.

Con la stessa **sentenza n. 226/2021**, la Corte ha evidenziato che tra le disposizioni direttamente attuative del precetto costituzionale è da annoverare, in primo luogo, l'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in forza del quale si prescrive, anche nei confronti delle Regioni, la previa quantificazione della spesa quale presupposto della copertura finanziaria («per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita»: così la sentenza n. 147/2018), con rinvio, quanto alle modalità di copertura, all'art. 17 della medesima legge di contabilità; la Corte ha altresì, richiamato le disposizioni – ulteriormente specifiche dell'art. 81, terzo comma, Cost. – contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011 e, in particolare, nell'art. 38, comma 1, a mente del quale «[l]e leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime [...]»; solamente nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio.

Onere di copertura: si applica anche alle Autonomie speciali

Ai sensi dell'art. 19 della legge n. 196 del 2009, anche le autonomie speciali sono tenute a indicare la copertura finanziaria delle leggi che prevedono nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 81, terzo comma, Cost. (Corte cost. **sent. n. 190/2022**).

Le esclusive modalità di copertura degli oneri recati dalla legislazione statale e regionale.

Con la **sentenza n. 226/2021**, la Corte ha ricordato che l'art. 17 della legge n. 196 del 2009, al comma 1, prevede quali esclusive modalità di copertura finanziaria delle spese l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali; la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; le modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate.

Inoltre, il successivo comma 3 stabilisce che le norme che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredate da una relazione tecnica predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture.

Infine, il comma 7 precisa che «[p]er le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, la relazione di cui al comma 3 contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento».

Copertura di spese obbligatorie aventi natura permanente: il caso del trattamento economico del personale del Corpo forestale della Regione Siciliana.

La Corte (**sentenza n. 226/2021**) ha dichiarato non conforme all'art. 81, terzo comma, Cost., la legge della Regione Siciliana n.16 del 2020 che ha demandato la definizione dell'adeguamento dell'indennità mensile pensionabile (in analogia a quanto riconosciuto ai corpi di polizia ad ordinamento civile) per il personale del Corpo forestale della Regione Siciliana alla contrattazione collettiva, senza individuare la relativa copertura finanziaria in violazione delle competenze statuarie.

Trattandosi di spese afferenti al trattamento economico del personale dipendente e quindi rientranti tra le spese obbligatorie aventi natura permanente, come espressamente previsto dall'art. 48, comma 1, lettera a), del medesimo d.lgs. n. 118 del 2011, la legge regionale impugnata avrebbe già dovuto quantificare essa stessa l'onere annuale e quello a regime e prevederne la copertura dovendo la contrattazione collettiva nel pubblico impiego svolgersi nell'ambito di una provvista finanziaria assegnata e preventivamente definita.

Utilizzo di risorse già stanziato in bilancio a copertura di nuovi o maggiori oneri obbligatori e ricorrenti: preclusione in via di principio.

La Corte, con la medesima **sentenza n. 226/2021**, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni della legge della Regione Siciliana n. 29 del 2020 regionale che individuano per la copertura della spesa – relativa rispettivamente all'assunzione di nuovo personale del Corpo forestale regionale e alla corresponsione al suddetto personale dell'adeguamento dell'indennità pensionabile – le somme gravanti sulla Missione 9, Programma 5, capitolo 150001, del bilancio regionale per l'esercizio finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022.

In proposito, la Corte ha evidenziato come le disposizioni impuginate si configurino quali nuove e maggiori spese, derivanti cioè da nuove assunzioni e dall'adeguamento (id est aumento) delle indennità mensili pensionabili.

La legge regionale in tal modo non prevede alcuna nuova entrata né prevede alcuna riduzione di spesa permanente al fine di coprire detti oneri.

Essa inoltre non accompagna lo stanziamento con una relazione tecnica che giustifichi il semplice rinvio al suddetto capitolo nel presupposto della effettiva presenza di risorse già stanziato e quindi disponibili per il sostentamento dei maggiori oneri.

Infatti, costituisce principio generale che tutte le risorse stanziare in bilancio siano già interamente impegnate e dirette a sovvenire a spese già ivi previste (*ex multis*, sentenze n. 171/2021 e n. 209/2017).

Tale principio trova vieppiù applicazione per le spese obbligatorie per il personale, che per loro natura si sottraggono a ipotesi di facile comprimibilità.

Nondimeno, la Corte ha rappresentato che laddove comunque si ritenga che lo stanziamento complessivo per le spese del personale già vigente sia in grado di sostenere anche il peso dei nuovi oneri, senza quindi richiedere di essere incrementato da risorse derivanti da nuove entrate o da ulteriori riduzioni permanenti di spesa, se ne sarebbe dovuta dare un'analitica dimostrazione, da compendiarsi principalmente nella Relazione tecnica e nello sviluppo degli oneri con proiezione almeno decennale (art. 17, comma 7, della legge n. 196/2009).

Utilizzo a copertura di mezzi di copertura "interni".

Con la **sentenza n. 199/2021**, la Corte ha dichiarato non fondate, in relazione all'art. 81, terzo comma, Cost., le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 2, e 6 della legge della Regione Abruzzo 31 luglio 2020, n. 20, recante «Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 2018, n. 2 (Legge organica in materia di sport e impiantistica sportiva) e ulteriori disposizioni urgenti», richiamando il comma 4-bis dell'art. 111 del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, inserito in sede di conversione in legge ed entrato in vigore il 30 aprile 2020, consente agli enti territoriali che in un certo esercizio abbiano ripianato il disavanzo per un importo superiore a quanto previsto in bilancio, di scomputare il maggiore recupero dalla quota da ripianare negli esercizi successivi, purché tale migliore risultato sia «determinato dall'anticipo delle attività previste nel relativo piano di rientro riguardanti maggiori accertamenti o minori impegni previsti in bilancio per gli esercizi successivi in attuazione del piano di rientro».

In proposito, la Corte ha ritenuto che la citata disposizione di cui all'art. 111, comma 4-bis, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, se da un lato detta un criterio di riscontro della riferibilità dell'importo del disavanzo ripianato dall'ente alle misure a tal fine specificamente individuate, altrettanto chiaramente, dall'altro, non prevede che debba essere approvato un piano di rientro dettagliato, come invece pretendeva la censura governativa, sulla base della considerazione che la disciplina analitica del piano di rientro dal disavanzo, di cui all'Allegato 4/2 - Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, paragrafi da 9.2.25 a 9.2.30, è entrata in vigore successivamente alla pubblicazione della legge regionale dell'Abruzzo.

Sicché, sulla base della citata disposizione statale applicata dalla Regione, il migliore risultato conseguito nell'esercizio precedente per l'anticipo del piano di rientro dal disavanzo rispetto al cronoprogramma già approvato, legittima l'utilizzo, da parte del legislatore regionale, del maggior spazio finanziario (in sostanza, attraverso il ricorso a mezzi di copertura "interni") per la copertura di nuovi o maggiori oneri.

Illegittima iscrizione, nel bilancio preventivo, di disavanzi convenzionalmente predeterminati e gravemente sottostimati.

Con la **sentenza n. 235/2021**, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimi l'art. 8, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018 e l'art. 8, comma 1, lettere a) e c), della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019, in riferimento agli artt. 81 e 97 Cost., sotto i profili della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale, sono fondate.

Secondo la Corte, è costituzionalmente illegittima l'iscrizione, in parte spesa dei bilanci preventivi relativi agli esercizi 2018 e 2019, di disavanzi convenzionalmente predeterminati e gravemente sottostimati. Le norme regionali, infatti, non prevedono alcuno stanziamento per il recupero del deficit rinveniente dagli esercizi finanziari 2015, 2016 e 2017 risultanti dai rendiconti degli anni 2014-2017 già approvati e parificati dalla Corte dei conti. Con ogni evidenza, ciò pregiudica il corretto calcolo del risultato di amministrazione poiché, attraverso tale operazione, viene a essere sostituita una mera espressione matematica alla corretta determinazione degli effetti delle dinamiche attive e passive di bilancio relative ai suddetti rendiconti e a quelli degli esercizi successivi (principio di continuità delle risultanze dei bilanci).

L'introduzione di una tale regola legislativa urta il principio di prudenza nella redazione dei bilanci perché comporta, a lungo termine, modalità redazionali che non si sono basate su una previsione credibile, ragionevole e prudente delle risorse a disposizione e delle relative spese.

Violazione indiretta (o per ridondanza) degli artt. 81 e 97 Cost.

Con la **sentenza n. 247/2021**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2017, n. 39, nella parte in cui prevede che la quota aggiuntiva di spesa di personale connessa alla mobilità in entrata del personale a tempo indeterminato del soppresso ruolo speciale ad esaurimento, non rileva ai fini delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» e successive modificazioni e integrazioni, nello stretto limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per tali dipendenti dagli enti di provenienza.

Secondo la Corte, l'esclusione delle spese sostenute per il personale delle ex Comunità montane dai limiti di finanza pubblica stabiliti dallo Stato non solo viola il parametro di competenza di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. [il giudice rimettente che la legge sospettata di illegittimità costituzionale avrebbe gravato il sistema di bilancio regionale con oneri «sostenuti “in deroga” ai vincoli di spesa» di cui ai commi 557 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006. Tali spese avrebbero sottratto risorse al sistema finanziario regionale, erodendone la capacità di spesa effettiva], ma, incidendo sulla corretta copertura delle stesse, determina anche la lesione indiretta dei parametri finanziari di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., mettendo a repentaglio il già fragile equilibrio del bilancio della Regione Basilicata.

Con la **sentenza n. 215/2021**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 40, comma 5, della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 40 nella parte in cui dispone che «Alle spese di cui al comma 1 non si applicano i limiti stabiliti dall'art. 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122», con ciò violando i limiti di spesa - qualificati come principi di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost. - previsti dal parametro interposto di cui alla richiamata disposizione statale.

Per effetto di tale modifica normativa, il legislatore abruzzese ha indebitamente ampliato il plafond di spesa preso a riferimento per il calcolo dell'obiettivo finanziario, considerando nel conteggio della spesa per il personale a tempo determinato del 2009 anche quella relativa ai gruppi consiliari. Contemporaneamente, per effetto della disposizione censurata, in fase di redazione del bilancio tale voce viene scomputata dall'ammontare complessivo della spesa per il personale, così incrementando illegittimamente la relativa capacità di spesa a disposizione dell'amministrazione regionale, non erosa dalla componente afferente ai gruppi consiliari.

Secondo la Corte costituzionale, il meccanismo concepito dal legislatore abruzzese, consentendo una duplice espansione della spesa, sia in termini di aggravio di oneri, sia in termini di erosione di risorse - in entrambi i casi, in assenza di legittima copertura normativa - determina anche la violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., stante l'inscindibile correlazione funzionale tra rispetto del riparto di competenze, violazione dei vincoli finanziari e tutela degli equilibri di bilancio (*ex multis*, sentt. n. 112/2020; n. 146/2019).

Copertura di oneri pluriennali

L'art. 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), concernente le leggi regionali di spesa e la relativa copertura finanziaria, impone al legislatore regionale, con riferimento alle spese obbligatorie e a carattere continuativo, di quantificare «l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione» e di indicare l'onere a regime (Corte cost. **sent. n. 124/2022**) (IIQ22).

Copertura di spese pluriennali non obbligatorie

Con tale **sentenza n. 48**, nel merito, la Corte ha ritenuto coerente con l'evocato art. 81, terzo comma, Cost. e con l'art. 38, comma 1, d.lgs. n. 118/2011, il rinvio alla quantificazione e alla copertura di spese non obbligatorie a future leggi di bilancio (IQ23).

Copertura finanziaria di leggi regionali onerose: spesa obbligatoria continuativa e pluriennale

Con le **sentenze n. 84 e 110/2023**, la Corte costituzionale ha ritenuto fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti di norme regionali di stabilizzazione di personale dipendente della Regione. Difatti, secondo la Corte, detta stabilizzazione prevista comporta, infatti, oneri obbligatori per la retribuzione del personale assunto con contratto a tempo indeterminato che si riflettono sull'iscrizione in bilancio delle relative spese per l'intera durata del rapporto lavorativo dei soggetti

interessati. Una previsione di risorse finanziarie limitate nel tempo costituisce una lesione dell'equilibrio strutturale del bilancio nel medio e lungo periodo degli enti utilizzatori. Peraltro, la copertura delle spese del personale a tempo indeterminato è una delle fattispecie tipiche e indefettibili di spesa obbligatoria continuativa e pluriennale in ragione del collegamento con la vita lavorativa del dipendente. (IIQ23).

Il rischio del dissesto "a catena" derivante dall'accumulo degli interessi medio tempore accumulati dell'ente, già in dissesto, ritornato in bonis

Con la **sentenza n. 219/2022**, la Corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 248, comma 4, t.u. enti locali, ai sensi del quale «[d]alla data della deliberazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'articolo 256 i debiti insoluti a tale data e le somme dovute per anticipazioni di cassa già erogate non producono più interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria. Uguale disciplina si applica ai crediti nei confronti dell'ente che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione a decorrere dal momento della loro liquidità ed esigibilità».

Più precisamente, il giudice a quo assumeva che l'inesigibilità solo temporanea degli accessori del credito per gli enti in dissesto, analogamente a quanto previsto per l'imprenditore insolvente sottoposto a procedura concorsuale (art. 154 del d.lgs. n. 14 del 2019), avrebbe equiparato situazioni ontologicamente diverse, posto che i comuni non sarebbero omologabili ai privati, essendo enti esponenziali della collettività amministrata. Sicché, il regime normativo degli accessori del credito nei confronti dell'ente dissestato si sarebbe posto in contrasto con gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., per il rischio di generare dissesti in successione, così compromettendo il percorso dell'ente locale verso l'obiettivo primario dell'equilibrio di bilancio, rendendo irrealizzabile, «qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale».

La Corte ha motivato, escludendo la lesione dei parametri evocati, nel senso che il temuto dissesto "a catena", asseritamente riconducibile all'art. 248, comma 4, t.u. enti locali, non è la conseguenza diretta della norma, ma è attribuibile piuttosto a scelte amministrative dell'ente, il quale – nella pendenza della procedura di dissesto – avrebbe dovuto apprestare misure, anche contabili, idonee a garantire il più rapido ripristino dell'equilibrio finanziario (artt. 259 e seguenti t.u. enti locali).

Nel caso oggetto del giudizio a quo, ad esempio, la possibile nuova dichiarazione di dissesto non è stato ritenuto imputabile alla norma censurata, rappresentando piuttosto un inconveniente di fatto, inidoneo, da solo, a fondare un profilo di legittimità costituzionale (*ex multis*, sentenze n. 220 del 2021, n. 115 del 2019, n. 225 del 2018).

La Corte costituzionale non ha mancato di rilevare, seppur con riferimento a leggi regionali, "che le norme che comportino spese, quando non siano connesse a prestazioni riconducibili a diritti fondamentali, sono assoggettate al «principio della sostenibilità economica» (*ex multis*, sentenze n. 190 del 2022, n. 62 del 2020 e, nello stesso senso, n. 227 del 2019). In altri termini, un comune, nell'assumere un impegno di spesa pluridecennale, dovrebbe prestare idonea considerazione alla relativa sostenibilità finanziaria, con l'indicazione delle risorse effettivamente disponibili, con studi di fattibilità di natura tecnica e finanziaria e con l'articolazione delle singole coperture finanziarie (sentenza n. 227 del 2019), a presidio della sana gestione finanziaria.

La Corte ha poi concluso osservando che “[i] tema dell'imputabilità all'ente risanato dei debiti non soddisfatti dall'organo straordinario di liquidazione (OSL) è stato peraltro segnalato di recente dall'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali istituito presso il Ministero dell'interno («Criticità finanziarie degli enti locali. Cause e spunti di riflessione per una riforma delle procedure di prevenzione e risanamento», pubblicato il 12 luglio 2019), il quale, nel valutare gli strumenti posti in essere dal legislatore per fronteggiare le situazioni di crisi degli enti locali – segnatamente, il dissesto, il dissesto guidato e la procedura di riequilibrio finanziario – ne ha messo in luce gli aspetti problematici, riferiti in particolare alla facoltà concessa ai creditori di rifiutare la proposta transattiva formulata dall'OSL, ovvero di chiedere all'ente tornato in bonis eventuali interessi maturati nel corso della procedura. In questa prospettiva, il legislatore, nell'apprestarsi a riformare la normativa sulla crisi finanziaria degli enti locali, potrà prestare adeguata attenzione alle diverse esigenze che si contrappongono”. (III Q22).

Oneri ipotetici

Con la **sentenza n. 255/2022**, la Corte ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, promossa in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., è fondata.

L'art. 20 della legge reg. n. 17 del 2021 stabilisce che: «1. L'articolo 15 della legge regionale 22 dicembre 1989 n. 45 (Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale), è sostituito dal seguente: “Art. 15 (Esecuzione dei provvedimenti di demolizione e rimessione in pristino) 1. L'Amministrazione regionale è autorizzata a concedere una anticipazione delle spese ai comuni che sono tenuti ad eseguire i provvedimenti di demolizione e di rimessione in pristino delle autorità amministrativa e giudiziaria ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale n. 23 del 1985, dell'articolo 31, comma 9, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) e dell'articolo 181, comma 2, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137). 2. Alla richiesta di anticipazione è allegato il titolo da eseguirsi ed un preventivo di spesa. 3. L'anticipazione è concessa senza interessi. 4. I comuni iniziano il procedimento di recupero delle spese sostenute dal trasgressore entro un anno dall'esecuzione della demolizione e lo concludono entro cinque anni, salva proroga per giustificati motivi da chiedere all'Amministrazione regionale prima della scadenza del termine. 5. Le somme recuperate sono restituite all'Amministrazione regionale che le ha anticipate. 6. In assenza di recupero dal trasgressore il comune procede comunque alla restituzione delle somme entro dieci anni dall'erogazione dell'anticipazione.”».

In proposito, la Corte ha ricordato il proprio costante orientamento secondo cui «ogniquale volta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (*ex multis*, sentenze n. 190 del 2022, n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013).

La Corte ha anche aggiunto che il combinato degli artt. 17 e 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) stabilisce che le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali. L'art. 19, comma 1, della legge n. 196 del 2009, specificativa del precetto di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.,

prescrive, quale presupposto della copertura finanziaria, la previa quantificazione della spesa, per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita, unitamente all'indicazione del relativo stanziamento nel bilancio.

Sulla base di tale premessa, la Corte ha concluso che la disposizione impugnata non contiene alcuna quantificazione della spesa derivante dall'applicazione dell'art. 20, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 e nemmeno l'indicazione del relativo stanziamento. Sicché, la disposizione regionale in esame, omettendo di indicare la copertura finanziaria delle spese afferenti all'esecuzione dei provvedimenti di demolizione e di rimessione in pristino, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost. (IIIQ22)

Copertura finanziaria di leggi regionali onerose: ricorso a coperture ipotetiche o, alternativamente, con risorse destinate a far fronte a situazioni emergenziali

Con la **sentenza n. 165/2023**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali che prevedevano a copertura di nuovi oneri risorse che rappresentavano una misura straordinaria, finalizzata a ripristinare l'equilibrio dei bilanci degli enti territoriali che, nel periodo della pandemia, si erano visti diminuire le entrate fiscali a causa del blocco delle attività commerciali e industriali e incrementare le spese di carattere sociale e sanitario. Proprio in ragione di ciò, tali risorse non potevano essere impiegate per sostenere oneri ulteriori e diversi, che finiscono per ampliare la spesa corrente e incrementare il disavanzo. (IIQ23).

Mancata copertura di debiti fuori bilancio

Con le **sentenze nn. 114, 118 e 122/2023**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali, in quanto il legislatore nel riconoscere un debito fuori bilancio, non ne ha individuato la copertura finanziaria nell'esercizio 2022, con conseguente violazione dell'art. 81, terzo, comma, Cost. (II e IIIQ23).

Copertura finanziaria e armonizzazione dei bilanci pubblici

Con la **sentenza n. 84/2023**, la Corte costituzionale ha ritenuto fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti degli artt. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021, 2, comma 5, 3, commi 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 35 del 2021 e 13, comma 22, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con riguardo alla materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», in relazione all'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011. L'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 impone al legislatore regionale, con riferimento alle spese obbligatorie e a carattere continuativo, di quantificare «l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione» e di indicarne l'onere a regime. Secondo la Corte, nel caso di specie, le disposizioni impugnate violano l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. per contrasto con la norma interposta di cui all'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, in quanto gli interventi in esse previsti non sono sostenuti da alcun riscontro in ordine all'onere a regime che va a gravare sul bilancio della Regione e, soprattutto, non contengono alcuna

valutazione in ordine agli oneri a regime a carico dei bilanci degli enti locali su cui ricadono prevalentemente tali oneri. (IIQ23).

Copertura finanziaria: estensione della spesa sanitaria finanziata dallo Stato a copertura di prestazioni extra-LEA

Con la **sentenza n. 201/2024** (IIIQ24), LA Corte ha ritenuto fondate le censure di illegittimità costituzionale promosse dalla Presidenza del consiglio in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 81, terzo comma, Cost., nei confronti dei commi 1 e 2 dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 8 del 2024, là dove dispongono che la Regione Calabria promuove l'istituzione di ambulatori anche multidisciplinari per la diagnosi e la terapia della fibromialgia, per la parte concernente l'estensione della previsione di tali prestazioni per l'elettrosensibilità, non riconducibili nel *genus* delle prestazioni extra-LEA, finanziate direttamente dallo Stato, generando un incremento di spesa a carico del bilancio regionale, foriero di pregiudizio della copertura delle spese per i LEA.

Il meccanismo dell'utilizzo delle compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale non è in contrasto né con la norma sull'invarianza finanziaria e neppure con l'art. 116 Cost.

Con la **sentenza n. 192/2024** (IIIQ24), la Corte ha ritenuto non fondata, in relazione agli artt. 1, 2, 3, 5, 81, 97, 116, terzo comma, 117, terzo comma, 118, 119, terzo, quarto, quinto e sesto comma, e 120 Cost., la questione di costituzionalità della norma statale (art. 5, comma 2, l. n. 86/2024), che prevede il meccanismo dell'utilizzo delle compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale in quanto asseritamente in contrasto con la norma sull'invarianza finanziaria; essa implicherebbe nuovi oneri privi di copertura e determinerebbe una minore disponibilità finanziaria per le altre regioni (con lesione della loro competenza legislativa in materia di coordinamento finanziario) e per lo Stato, che avrebbe meno risorse per i fini di cui all'art. 119, terzo, quinto e sesto comma; essa, inoltre, discriminerebbe le regioni con minore capacità fiscale per abitante. Inoltre, l'art. 5, comma 2, violerebbe l'art. 119 Cost. e il principio di responsabilità perché esclude l'utilizzo dei tributi propri e del fondo perequativo – per finanziare le funzioni da trasferire – e anche il meccanismo della “riserva di aliquota”. In proposito, la Corte ha ritenuto che la disposizione statale impugnata non è in contrasto con la clausola di invarianza finanziaria: esso, anzi, presuppone che la regione differenziata usi risorse (derivanti dalla compartecipazione) che lo Stato non deve più impiegare, avendo ceduto la funzione. D'altro canto, l'invarianza finanziaria è coerente con la ratio dell'art. 116, terzo comma, Cost., con conseguente necessità di stimare il costo delle funzioni trasferite con il criterio del costo standard (o altro criterio basato sulla gestione efficiente). Dunque, la misura della compartecipazione ceduta dallo Stato potrà essere inferiore al costo già sostenuto dallo Stato e, comunque, dovrà tener conto dei costi che restano in capo ad esso.

Principi di contabilità pubblica

- 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 (sentenza n. 192 del 2012) IIIQ12;

- i documenti contabili debbono essere 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. Il criterio dell'affidabilità garantisce la regolarità degli atti presupposti dei procedimenti di spesa seguiti dalle amministrazioni; 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 che tutti i cittadini possano venire a conoscenza delle scritture contabili (sentenza n. 138 del 2013) IQ13;
- i documenti contabili devono essere informati al principio dell'unità di bilancio (art. 24, legge n. 196 del 2009, d.lgs. n. 118 del 2011, oggetto di profonde modifiche ad opera del d.lgs. n. 126 del 2014) «secondo il quale tutte le entrate correnti, a prescindere dalla loro origine, concorrono alla copertura di tutte le spese correnti, con conseguente divieto di prevedere una specifica correlazione tra singola entrata e singola uscita» (sentenze n. 224 del 2014 e n. 192 del 2012) IIQ14;
- si pongono in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica le norme regionali che non assicurano la sincronia delle procedure di bilancio che è collegata alla programmazione finanziaria statale e alla redazione della manovra di stabilità, operazioni che presuppongono da parte dello Stato la previa conoscenza di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei (sentenza n. 184 del 2016) IIQ16;
- i principi contabili di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 118 del 2011 sono correttamente evocati a parametro da parte dello Stato in sede di ricorso in via di azione in quanto espressione della competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, primo comma, lett. e), Cost. nonché quale diretta applicazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., posto a salvaguardia dei principi di copertura finanziaria e dell'equilibrio del bilancio (sentenza n. 6 del 2017) IQ17;
- l'indefettibilità del principio di armonizzazione dei bilanci pubblici è ontologicamente collegata alla necessità di leggere, secondo il medesimo linguaggio, le informazioni contenute nei bilanci pubblici, in considerazione della stretta relazione funzionale tra «armonizzazione dei bilanci pubblici», «coordinamento della finanza pubblica», «unità economica della Repubblica», osservanza degli obblighi economici e finanziari imposti dalle istituzioni europee (sentenza n. 80 del 2017) IQ17;

Autonomia finanziaria regionale

Riduzione dei finanziamenti e principio di corrispondenza fra funzioni e risorse (sent. n. 133/2024)

Con la **sentenza n. 133/2024** (IIQ24), la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, promossa, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 117, 118 e 119 Cost., sollevata per asserita violazione—per effetto della pretesa irragionevolezza dei nuovi criteri di ripartizione del fondo TPL individuati dalla disposizione statale impugnata—del principio di corrispondenza tra funzioni attribuite e risorse, ricavabile dal quarto comma dell'art. 119 Cost., da cui conseguirebbe anche la lesione del buon andamento dell'amministrazione e dell'obbligo di copertura finanziaria delle spese. La Corte ha, in proposito, richiamato la

propria costante giurisprudenza secondo cui «l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa» (sentenza n. 73 del 2023), sicché le risorse disponibili possono subire modifiche, anche in diminuzione. Tuttavia, «simili riduzioni non devono comunque rendere “difficile, o addirittura impossibile, lo svolgimento delle funzioni attribuite” (sentenza n. 155 del 2020)» (sentenza n. 73 del 2023). Ciò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento che dovrebbe essere coordinato con il riparto delle funzioni, «“così da far corrispondere il più possibile [...] esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse [...] dall'altro” (sentenza n. 138 del 1999 e, più di recente, sentenza n. 241 del 2012)» (sentenza n. 188 del 2015). In alcuni casi, l'impossibilità di svolgimento delle funzioni è stata ritenuta evidente in presenza di norme di legge che assegnavano compiti e funzioni agli enti territoriali, senza alcun trasferimento di risorse (sentenza n. 73 del 2023), o determinavano drastiche riduzioni di dotazioni finanziarie degli enti (ad esempio pari al cinquanta per cento rispetto all'anno precedente) «ad invarianza di funzioni e senza un progetto di riorganizzazione» (sentenza n. 188 del 2015). Più di frequente, la Corte (sentenza n. 155 del 2020), pur in presenza di significative riduzioni di finanziamenti, ha riconosciuto la necessità che le regioni dimostrino l'inadeguatezza delle risorse a loro disposizione «con puntuali riferimenti a dati analitici riferiti alle entrate del caso di specie» (sentenza n. 155 del 2020) o che tale inadeguatezza sia desunta dalla lettura dei bilanci regionali o ancora accertata in giudizio (sentenza n. 10 del 2016). In altri termini, si è affermato il principio secondo cui grava sulla regione – che contesti le modalità con cui il legislatore statale ha stabilito una determinata riduzione di risorse, presuntivamente tale da impedire o rendere difficile l'esercizio delle sue funzioni – l'onere di fornire una adeguata prova di tale situazione, sempre che quest'ultima non si desuma in maniera “autoevidente” dalla stessa formulazione della disposizione statale oggetto di censure. Ebbene, secondo la Corte, le Regioni ricorrenti in via principale, non hanno indicato sufficienti indizi rivelatori della violazione del principio di corrispondenza fra funzioni e risorse.

Autonomia finanziaria delle Regioni: irragionevolezza della disposizione statale che dispone l'assegnazione delle somme del fondo iscritto nel bilancio dello Stato a favore delle aziende fornitrici di dispositivi medici per alleviare gli oneri derivanti dal meccanismo del payback (sent. n. 139/2024)

Con la **sentenza n. 139/2024** (IIQ24), la Corte costituzionale, in relazione agli artt. 3 e 119 Cost., ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34, convertito, con modificazioni, nella legge 26 maggio 2023, n. 56, nella parte in cui non estende a tutte le aziende fornitrici di dispositivi medici la riduzione al 48 per cento della quota determinata dai provvedimenti regionali e provinciali di cui all'art. 9-ter, comma 9-bis, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, con conseguente caducazione delle procedure e dei termini individuati dal medesimo art. 8, comma 3, del d.l. n. 34 del 2023, come convertito. La disposizione oggetto di declaratoria di illegittimità costituzionale si inquadra nel contesto di diverse disposizioni introdotte dal medesimo d.l. n. 34 del 2023 anch'esse impugnate nella parte in cui istituiscono un fondo di euro 1.085.000.000,00 al fine di ripianare il superamento, per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, dei tetti di spesa imposti alle regioni e alle province autonome per l'acquisto dei dispositivi medici (art. 8, comma 1), stabiliscono i criteri di ripartizione (art. 8, comma 2), istituiscono un meccanismo agevolato per le imprese identificate quali fornitrici obbligate a concorrere al ripianamento del superamento del tetto di spesa le quali, in merito ai provvedimenti regionali o provinciali relativi a tale

identificazione, non abbiano instaurato controversie o che le abbiano abbandonate (art. 8, comma 3), e favoriscono in tal caso l'accesso di tali aziende al credito (art. 8, comma 6). La Corte, in premessa, ha ricostruito la *ratio* della norma (art. 8, comma 3). Al fine di ridurre il contenzioso, il legislatore statale ha scelto di alleviare gli oneri delle imprese che imboccano la strada della definizione bonaria e, quindi, si è fatto carico della quota che i fornitori di dispositivi medici non dovranno più versare, in virtù di una disciplina di agevolazione. Le risorse stanziare nel fondo corrispondono alla quota che cessa di gravare sulle imprese, quando scelgano una definizione conciliativa delle controversie o rinuncino ad avviarle. La dotazione del fondo è determinata sul presupposto che tutte le imprese desistano dal contenzioso. Ne deriva che le somme stanziare a favore di regioni e province autonome coprono importi che le imprese non dovranno più versare. Nella prospettazione della Regione ricorrente, «regioni e province autonome «potranno ottenere risorse anche superiori al ripiano di tale tetto di spesa, in quanto avranno diritto all'intera frazione di ripiano da parte delle aziende, ove queste non aderiscano alla definizione agevolata introdotta dalla norma»». Poiché è imprevedibile il numero delle aziende fornitrici di dispositivi medici che sceglierebbero di addivenire a una definizione agevolata, le regioni potrebbero giovare «in maniera del tutto aleatoria» delle somme stanziare e potrebbero, così, anche lucrare un *quid pluris*. Nessuna stima, difatti, è stata elaborata in ordine alla «platea di imprese che, rinunciando al contenzioso, sarebbero tenute a una corresponsione ridotta della quota di ripiano posta a loro carico»; donde il rischio di un «cumulo di risorse», suscettibile di rendere il contributo statale «slegato da ogni legittimo presupposto giuridico e/o causale». Secondo la Corte, nel congegno che la disciplina impugnata modella, si può scorgere un'intrinseca antinomia tra i criteri selettivi dello sgravio accordato alle imprese e l'assegnazione delle risorse alle regioni e alle province autonome, per far fronte agli oneri sopravvenuti in conseguenza del beneficio concesso alle imprese. Delle risorse assegnate dallo Stato, le regioni e le province autonome possono, infatti, giovare anche quando le aziende fornitrici non abbiano aderito alla definizione agevolata e restino, quindi, tenute al versamento degli interi importi dovuti alle stesse regioni e province autonome. Dalla circostanza, accidentale e imprevedibile, della rinuncia al contenzioso consegue il concreto ammontare delle entrate. La combinazione tra uno sgravio per le imprese modulato in termini restrittivi e uno stanziamento di risorse concepito in modo indifferenziato conduce a riconoscere, alle regioni e alle province autonome che abbiano superato il tetto di spesa, risorse superiori all'importo necessario a ripianarlo. Tale incongruenza si riverbera anche su un equilibrato e armonico assetto delle relazioni finanziarie tra lo Stato e le regioni, presidiato dall'art. 119 Cost. La lesione dei criteri che presiedono a tale assetto radica l'interesse della regione a ricorrere contro le disposizioni statali, idonee a vanificare le esigenze di distribuzione trasparente e razionale delle limitate risorse disponibili negli ambiti in cui si esplica l'autonomia garantita dalla Costituzione. Occorre, dunque, ripristinare il rapporto di necessaria correlazione tra le risorse, già stanziare dal legislatore statale al fine precipuo di alleviare gli oneri delle imprese, e la finalità di rendere sostenibile, per le regioni, l'obiettivo di ripianare la spesa concernente i dispositivi medici. Il punto di equilibrio tra gli interessi contrapposti si rinviene nel riconoscimento a tutte le imprese della riduzione dell'importo dovuto, a prescindere dalla scelta di abbandonare il contenzioso. In tal modo, si pone rimedio alla irragionevolezza della disposizione impugnata e al rischio dell'assegnazione di somme ingiustificate alle regioni che hanno travalicato i tetti di spesa imposti dal legislatore statale. Le somme del fondo sono così interamente destinate alle aziende fornitrici di dispositivi medici, per alleviare gli oneri derivanti dal meccanismo del *payback*. In conclusione, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del d.l. n. 34 del 2023, come convertito, nella parte in cui non estende a tutte le aziende

fornitrici di dispositivi medici la riduzione al 48 per cento della quota determinata dai provvedimenti regionali e provinciali di cui all'art. 9-ter, comma 9-bis, del d.l. n. 78 del 2015, come convertito. In forza della declaratoria di illegittimità costituzionale, tale riduzione è dunque riconosciuta in termini generali e non è subordinata alla scelta della definizione bonaria del contenzioso e alla presentazione di apposita istanza di avvalersi di tale modalità agevolata, con conseguente caducazione delle procedure e dei termini individuati dal medesimo art. 8, comma 3, del d.l. n. 34 del 2023, come convertito.

Inattuazione del federalismo fiscale di cui all'art. 119, primo comma, Cost.

Con la **sentenza n. 195/2024** (IIIQ24), la Corte ha ritenuto immune da censure la disposizione di cui al quinto periodo dell'impugnato comma 527, secondo cui qualora il versamento dell'importo dovuto dalla regione «non sia effettuato entro il termine previsto», ossia il 30 giugno di ciascuno degli anni dal 2025 al 2028, «il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato provvede al recupero mediante corrispondente riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti a ciascuna regione», in quanto il meccanismo incide quindi sui trasferimenti statali e non sui gettiti dei tributi regionali. Al riguardo, la Corte ha rilevato la mancata attuazione della previsione di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 68 del 2011, che in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 8, comma 1, lettera f), della legge n. 42 del 2009, ha disposto la soppressione e la contemporanea fiscalizzazione dei trasferimenti statali alle regioni a statuto ordinario: la operatività di tale processo, inizialmente fissata dal 2013, è stata, infatti, rinviata di anno in anno e da ultimo posticipata al 2027 o al 2026 secondo il cronoprogramma del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), che prevede il completamento del federalismo fiscale di cui alla legge n. 42 del 2009 come contenuto della Riforma 1.14 (Riforma del quadro fiscale subnazionale), Missione 1, Componente 1. L'ammontare dei trasferimenti che lo Stato continua ad erogare alle regioni, alimentando quindi una finanza derivata ormai difficilmente compatibile con l'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost.; sicché, la Corte ha sollecitato il legislatore statale all'attuazione della norma citata per l'attuazione del federalismo fiscale.

Inattuazione della norma che prevede l'istituzione del c.d. Fondo perequativo

Con la **sentenza n. 192/2024** (IIIQ24), la Corte ha ritenuto improcrastinabile l'attuazione del fondo perequativo previsto dall'art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011: un ordinamento che intende attuare la punta avanzata del regionalismo differenziato non può permettersi di lasciare inattuato quel modello di federalismo fiscale «cooperativo» (sentenza n. 71 del 2023), disegnato dalla legge delega n. 42 del 2009 e dai suoi decreti attuativi, che ne consente un'equilibrata gestione.

Autonomia finanziaria, principio di leale collaborazione e vincoli di solidarietà e unità della Repubblica

Con la **sentenza n. 192/2024** (IIIQ24), ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 9, comma 4, della legge n. 86/2024, in base al quale, «[a]l fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, resta ferma la possibilità di prevedere anche per le Regioni che hanno sottoscritto le intese, ai sensi dell'articolo 2, il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, tenendo conto delle vigenti regole di bilancio e delle relative procedure, nonché di quelle conseguenti al processo di

riforma del quadro della governance economica avviato dalle istituzioni dell'Unione europea». La norma impugnata comportando la facoltatività del concorso delle regioni differenziate agli obiettivi di finanza pubblica, implica la possibilità di un regime più favorevole per queste regioni rispetto a quelle non destinatarie di forme particolari di autonomia: regime che non può trovare ragionevole giustificazione nell'assunzione delle funzioni richieste e trasferite. Di qui la violazione dell'art. 3 Cost. Inoltre, la norma impugnata, oltre a indebolire i vincoli di solidarietà e unità della Repubblica, si pone in contrasto con i principi dell'equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico, assicurati dal concorso di tutte le pubbliche amministrazioni a garantire gli obiettivi di finanza pubblica (art. 97, primo comma, Cost.), e con l'art. 119, primo comma, Cost., che chiama tutte le regioni a contribuire «ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea».

Coordinamento della finanza pubblica

- se è pur vero che l'interesse nazionale non è più sufficiente di per sé a giustificare «l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 Cost. nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità né di merito alla competenza legislativa regionale, nondimeno la limitazione dell'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente comporterebbe la svalutazione di istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una maggiore flessibilità nella ripartizione di competenze, come fissata dall'art. 117 Cost.; sicché, anche nel nostro sistema costituzionale, attraverso il principio di leale collaborazione, è possibile comporre attribuzioni e funzioni tra loro intrecciate per rispondere ad esigenze prioritarie come lo sviluppo dell'economia, soprattutto nei periodi di crisi (sentenza n. 61 del 2018) IQ18;
- allo Stato è consentito di prescindere dall'accordo con la Regione e di assumere determinazioni normative unilaterali afferenti all'assetto delle reciproche relazioni finanziarie qualora l'unilaterale determinazione trovi giustificazione nella tempistica della manovra finanziaria e nella temporaneità di tale soluzione, come nel caso in cui l'indifferibilità degli adempimenti connessi alla manovra finanziaria imponga allo Stato di rispettare senza indugi i vincoli di bilancio previsti o concordati in seno all'Unione europea, realizzando comunque la successiva negoziazione di altre componenti finanziarie attive e passive, ulteriori rispetto al concorso fissato nell'ambito della manovra di stabilità (sentenza n. 66 del 2016) IQ16;
- in tema di finanziamento di ambiti materiali di competenza residuale regionale (nella specie, il trasporto pubblico locale) occorre assicurare il più ampio coinvolgimento decisionale del sistema regionale in ordine al riparto delle risorse finanziarie; coinvolgimento che si realizza attraverso lo strumento della previa intesa "forte" (nella specie) con la Conferenza permanente Stato-Regioni (tanto più necessaria per il fatto che tra i criteri di distribuzione delle risorse vi è l'entità del cofinanziamento regionale e locale) (*ex plurimis*, sentenza n. 211 del 2016) IIQ16;
- esula dalla competenza statale attinente ai principi di coordinamento della finanza pubblica, in quanto qualificabile previsione puntuale e specifica, la norma statale che

- stabilisca il mezzo attraverso cui conseguire il risultato di coordinamento, non lasciando alcun margine di attuazione alla Regione (sentenza n. 87 del 2018) IQ18;
- le norme statali espressive di principi di «coordinamento della finanza pubblica» nel caso in cui gli «obiettivi di riequilibrio» introdotti da disposizioni statali tocchino singole voci di spesa sono costituzionalmente legittime a condizione che: tali obiettivi consistano in «un contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente», in quanto dette voci corrispondano ad un «importante aggregato della spesa di parte corrente», come nel caso delle spese per il personale (sentenze n. 287 del 2013 e n. 169 del 2007); il citato contenimento sia comunque «transitorio», in quanto necessario a fronteggiare una situazione contingente, e non siano previsti «in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenza n. 79 del 2014) IQ14;

Coordinamento finanziario: ambito di applicazione

In tema di coordinamento della finanza pubblica, la Corte, con la **sentenza n. 279/2020**, ha ribadito il proprio orientamento secondo cui i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (*ex plurimis*, tra le più recenti, sentenze n. 273, n. 263, n. 239, n. 238, n. 176 e n. 82 del 2015). IIIQ20.

Il carattere autoapplicativo dei principi di coordinamento della finanza pubblica

Con la **sentenza n. 145/2021**, la Corte ha riconosciuto alle norme statali sul concorso degli enti territoriali al raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa la natura di principi di coordinamento della finanza pubblica, sull'assunto che «[n]on è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi [...] vincoli alle politiche di bilancio» (sentenza n. 36/2004), anche se questi si traducono, inevitabilmente, in «limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (sentenza n. 218/2015).

In particolare, la Corte ha affermato che i principi fondamentali (di coordinamento della finanza pubblica) di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 – per il carattere finalistico della materia in cui si inseriscono, la quale esige che gli obiettivi previsti siano effettivamente raggiunti in tutto il territorio nazionale (*ex multis*, sentenze n. 44/2021, n. 78/2020 e n. 77/2019), nonché per il fatto di fissare un “tetto” alla spesa, necessariamente vincolante in modo altrettanto uniforme – assumono carattere autoapplicativo, non essendo ammissibile un'attuazione parcellizzata degli stessi (*ex plurimis*, sentenze n. 130/2020, n. 67 e n. 7/2016, n. 44/2014 e n. 173/2012).

Le Regioni destinatarie delle misure ivi menzionate devono, dunque, conformarvisi, giacché lo spazio di autonomia loro riservato corrisponde unicamente alla «scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previste [...] ferma restando la necessità di osservare il limite della riduzione del 50 per cento della spesa complessiva rispetto a quella sostenuta nel 2009» (sentenza n. 173/2012). IIIQ21

Decretazione di urgenza intesa ad introdurre misure coordinamento finanziario

- Il sindacato sui presupposti di necessità e urgenza di cui all'art. 77 Cost. rimane circoscritto alla «evidente mancanza di tali presupposti» (sentenza n. 5 del 2018) o alla «manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione» (sentenza n. 170 del 2017), sulla

base di una pluralità di indici intrinseci ed estrinseci e che tale evidente mancanza non sussiste laddove la decretazione d'urgenza intenda «assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni», finalità già oggetto di valorizzazione da parte della Corte con la sentenza n. 22 del 2014. A tale riguardo, non appare, peraltro, "decisiva la circostanza, richiamata dall'ordinanza di rimessione, che le relazioni tecniche di accompagnamento ai [...] decreti-legge non contenessero una quantificazione dei risparmi attesi dalle norme introdotte [...]" (sentenza n. 33 del 2019) IQ19.

Legislazione statale e misure eccezionali per il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali vasti

- è conforme all'art. 81, terzo comma, Cost., la legislazione statale e regionale riguardante il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali molto vasti, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale (sentenza n. 107 del 2016) IIQ16;

L'esercizio del potere sostitutivo dello Stato

- È coerente con il principio di ragionevolezza e del buon andamento dell'amministrazione, nonché degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost. l'esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo (art. 120 Cost.), sostanziato nella nomina del commissario *ad acta* e del sub-commissario per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise. La Corte ha infatti ritenuto "che la disciplina dei piani di rientro poggia sul collegamento stretto fra la verifica economico-finanziaria e la capacità della Regione di assicurare i LEA, collegamento che deve essere reso esplicito attraverso un'analitica quantificazione – anche per le Regioni che non si trovino in deficit – ai sensi dell'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 [...]. L'inadempimento regionale, anche rispetto ad uno solo di questi due obiettivi, giustifica, pertanto, sia (e in origine) l'intervento sostitutivo dello Stato sia (di conseguenza e dopo l'attivazione del potere sostitutivo) il mantenimento in vita del commissariamento. Sulla base di tali presupposti, deve rilevarsi che, nel commissariamento della Regione Molise, l'esercizio del potere sostitutivo trova giustificazione nella circostanza che all'allegato dato positivo inerente ai LEA non corrisponde un risultato positivo relativo al rientro dal disavanzo economico-finanziario, confermandosi così la complessa inefficienza del sistema sanitario regionale" (sentenza n. 255 del 2019) IIIQ19;

Assetto organizzativo dell'autonomia comunale italiana

- È costituzionalmente illegittima la previsione generalizzata dell'obbligo di gestione associata per tutte le funzioni fondamentali, in quanto tale previsione legislativa statale sconta un'eccessiva rigidità, al punto che non consente di considerare tutte quelle situazioni in cui, a motivo della collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, la convenzione o l'unione di Comuni non sono idonee a realizzare, mantenendo un adeguato livello di servizi alla popolazione, quei risparmi di spesa che la norma richiama come finalità dell'intera disciplina (sentenza n. 33 del 2019) IQ19;

Vulnerazione e necessità del conseguente ripristino, ad opera del legislatore nazionale, dell'autonomia finanziaria di una Regione a Statuto speciale, in ossequio ai principi costituzionali di copertura finanziaria e dell'equilibrio di bilancio

- È lesiva delle competenze regionali, poiché - dopo la mancata attuazione (ad oltre tre anni dalla sua pubblicazione) della sentenza n. 77 del 2015 in tema di accantonamenti a carico degli enti territoriali - la legge statale che destinando solo una limitata quota di risorse all'ente avente titolo (Regione Sardegna) sottrae alla programmazione triennale della stessa Regione autonoma una cospicua quantità di risorse ben superiore alla somma riconosciuta dalla norma, che, per di più, è riferita ad un solo esercizio finanziario 2019 (sentenza n. 6 del 2019) IQ19.

Riduzione delle risorse disponibili per gli enti territoriali e tutela dell'autonomia finanziaria

- L'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa. Le risorse disponibili possono subire modifiche e, in particolare, riduzioni, purché tali diminuzioni non rendano impossibile lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti territoriali medesimi; sicché grava sul ricorrente l'onere di provare l'irreparabile pregiudizio lamentato (sentenza n. 83 del 2019) IQ19.

Violazione di giudicato costituzionale per omessa mancata ridefinizione, da parte dello Stato, dei rapporti finanziari con la Regione Umbria, con conseguente pregiudizio finanziario in danno della Regione medesima a seguito della perdita di un finanziamento ad essa spettante

- Va accolto il ricorso per conflitto di attribuzione tra enti, proposto dalla Regione Umbria, per far dichiarare che «non spettava allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro per la Coesione territoriale e il Mezzogiorno, all'Agenzia per la Coesione Territoriale, al Dipartimento per le politiche di coesione e al Ministero dell'Economia e delle Finanze, serbare il silenzio e conseguentemente non accogliere» le richieste di cui alla «istanza» contenuta nella nota 13 febbraio 2017, prot. n. 33358-2017, per l'esecuzione della sentenza della stessa Corte n. 13 del 2017 (con la quale è stata dichiarata irragionevole la tempistica delineata dalla disposizione statale impugnata e che ha di fatto reso impossibile alla Regione Umbria di evitare la perdita del finanziamento mediante l'impegno delle risorse assegnate per il suo programma parallelo, ai sensi dell'art. 23, comma 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (sentenza n. 57 del 2019) IQ19.

Il contenimento dei disavanzi sanitari

Il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari (sentenza n. 89 del 2019) IIQ19.

Estensione, con norma regionale, dei soggetti beneficiari di assistenza sanitaria gratuita

È da evidenziare la **sentenza n. 177/2020**, in tema di norme di statali di coordinamento della finanza pubblica quale limite all'estensione, con norma regionale, dei soggetti beneficiari di assistenza sanitaria gratuita.

Con questa pronuncia, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, le cui disposizioni determinano l'estensione dei soggetti beneficiari di assistenza sanitaria gratuita, rispetto a quanto previsto dalla legislazione statale. Secondo la Corte, l'autonomia legislativa regionale, in materie di competenza concorrente, «può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa, peraltro in un quadro di esplicita condivisione, da parte delle Regioni, della necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenze n. 278 del 2014 e n. 193 del 2007). Ebbene, secondo la Corte, le disposizioni impugnate violano il parametro costituzionale evocato e le conseguenti norme interposte per il mancato rispetto di detti limiti, in quanto prevedono spese ulteriori rispetto a quelle destinate al finanziamento delle prestazioni essenziali, per un tempo non circoscritto, nonché per importi complessivi difficilmente prevedibili. IIQ20.

Coordinamento finanziario: spesa per prestazioni di specialistica ambulatoriale

Con la **sentenza n. 233/2020**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 45 e 74, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 11 del 2018 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. (con assorbimento della questione riferita all'art. 81 Cost.), in riferimento all'art. 1, comma 574, della legge n. 208 del 2015.

Il combinato disposto delle due norme, oggetto di censura da parte del Governo, consentiva di non computare nel tetto di spesa regionale le prestazioni di specialistica ambulatoriale erogate da strutture sanitarie accreditate a cittadini non residenti in Basilicata, stabilendo altresì che le prestazioni erogate in eccedenza rispetto al tetto di spesa fossero rimborsate solo dopo la definizione degli accordi assunti in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Ebbene, l'aver previsto il legislatore della Regione Basilicata la non computabilità nei tetti di spesa delle prestazioni di specialistica ambulatoriale, senza l'adozione di misure alternative atte a garantire l'invarianza dell'effetto finanziario, secondo la Corte, è passibile di determinare oneri aggiuntivi non consentiti dalla legislazione nazionale (sentenza n. 238 del 2018), in violazione della normativa statale «espressione di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica», diretto a stabilire «un generale obiettivo di riduzione della spesa relativa all'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera» (art. 15, comma 14, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, come modificato dall'art. 1, commi da 574 a 578, della legge 31 dicembre 2015, n. 208); donde l'accoglimento delle questioni prospettate per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con contestuale assorbimento delle censure sollevate in relazione all'art. 81, terzo comma, Cost. e cioè sotto il profilo della mancata previsione della necessaria copertura finanziaria. (per un analogo caso di assorbimento della questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione alla asserita violazione dell'art. 81 Cost., sotto il profilo dell'omessa copertura finanziaria dell'onere, cfr., sent. n. 217/2020). IIIQ20.

Coordinamento finanziario: le spese del personale

Con la **sentenza n. 251/2020**, la Corte ha ritenuto la fondatezza della questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., per lesione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, nei confronti delle disposizioni recate dagli artt. 2 e

3 della impugnata legge reg. Calabria n. 34 del 2019, concernenti, rispettivamente, la conclusione da parte delle aziende sanitarie e ospedaliere regionali delle procedure di assunzione di personale a tempo indeterminato e di quelle di internalizzazione del personale precario del comparto, in quanto le disposizioni regionali censurate si pongono in contrasto con le norme statali, espressione di principi di coordinamento della finanza pubblica, che stabiliscono limiti e vincoli al reclutamento del personale delle amministrazioni pubbliche ovvero relative alla stabilizzazione del personale precario, in quanto incidono sul rilevante aggregato di finanza pubblica costituito dalla spesa per il personale. IIIQ20.

Coordinamento finanziario: il principio della leale collaborazione

Con la **sentenza n. 273/2020**, la Corte ha avuto occasione di ribadire in argomento che, sebbene «i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applic[hi]no anche alle autonomie speciali (ex plurimis, sentenze n. 62 del 2017, n. 40 del 2016, n. 82 e n. 46 del 2015), in quanto funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica» (sentenza n. 103 del 2018), essi, tuttavia, sono individuati nel rispetto del «principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione (sentenze n. 88 del 2014, n. 193 e n. 118 del 2012)» (sentenza n. 103 del 2018). Questo metodo è funzionale sia al «raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei», sia a evitare «che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante» (sentenza n. 62 del 2017). IIIQ20.

Vincolo di destinazione di eventuali risparmi nella gestione del Servizio sanitario nazionale a finalità sanitarie

Con la **sentenza n. 132/2021**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma di legge regionale che autorizzava la Giunta regionale a stipulare una convenzione quindicennale con un istituto universitario per sostenere l'attivazione di un corso di laurea a ciclo unico in medicina e chirurgia, con l'assunzione degli oneri da parte della Regione per la chiamata dei professori di ruolo e a contratto.

La Corte, pronunciandosi in relazione agli artt. 117, commi secondo, lettera m), e terzo, della Costituzione, ha ritenuto centrali le previsioni contenute nell'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale «stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni» (sentenza n. 197/2019): il citato art. 20, non solo impone una corretta quantificazione dei LEA attraverso una chiara e separata evidenza contabile delle entrate e delle spese destinate al loro finanziamento e alla loro erogazione, nonché delle entrate e delle spese relative a prestazioni superiori ai LEA, ma altresì (al comma 2, lettera a) prescrive alle Regioni di «accerta[re] ed impegna[re] nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, ivi compresa la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, e le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate».

Orbene, secondo la Corte, dal quadro normativo sull'esatta determinazione ed erogazione dei LEA e sui relativi principi contabili, si ricava l'impossibilità di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di

natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi. Sicché, è da escludere che la chiamata dei docenti universitari e la conseguente integrazione dell'offerta formativa si pongono in un rapporto di strumentalità con l'erogazione dei LEA, tale da giustificare l'imputazione dei costi per la chiamata dei docenti universitari alle spese allocate in bilancio per l'erogazione e la garanzia dei LEA.

È lo stesso d.lgs. n. 118 del 2011, all'art. 30, comma 1, terzo periodo, a prevedere che, per le Regioni non sottoposte a piano di rientro, «eventuali risparmi nella gestione del Servizio sanitario nazionale [...] rimangono nella disponibilità delle regioni stesse per finalità sanitarie». Questa disposizione, esprimendo una chiara finalità incentivante, permette, pertanto, alle Regioni di dare copertura nei successivi esercizi a spese che, comunque sia, attengono alle finalità sanitarie attraverso i suddetti risparmi, una volta accertati a seguito dell'approvazione dei bilanci di esercizio.

La Corte ha così concluso: «costituzionalmente illegittima è la copertura degli oneri connessi a tali iniziative con le specifiche risorse ordinarie destinate alle spese correnti per il finanziamento e la garanzia dei LEA». IIIQ21

In tema di costituzione o partecipazioni societarie

E' espressiva di principi fondamentali di coordinamento finanziario la legislazione statale che stabilisce specifici vincoli («di scopo pubblico» e «di attività») - cui tutte le amministrazioni pubbliche devono attenersi nella costituzione e gestione delle società a controllo pubblico - informati a criteri di economicità ed efficienza a garanzia della riduzione dei costi della pubblica amministrazione (cosiddetta *spending review*) e, in particolare, del contenimento delle spese di funzionamento di tali società (Corte cost. **sentenze n. 201, n. 86 del 2022**; n. 194 del 2020).

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale di una legge regionale (Regione Siciliana), che aveva introdotto, in tema di costituzione o partecipazione societarie da parte dei Comuni (singolarmente o in forma associata), un criterio alternativo rispetto a quelli previsti dall'art. 4, commi 1 e 2, TUSP, con ciò violando la disciplina recata da tale normativa statale riconducibile all'ambito materiale «ordinamento civile» (precluso alla competenza legislativa regionale) ed espressiva dei principi fondamentali «di coordinamento finanziario e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione» (Corte cost. **sent. n. 201/2022**).

In tema di partecipazioni polvere: motivazione rafforzata

La Corte ha ritenuto non in contrasto con i principi fondamentali di coordinamento finanziario stabiliti dall'art. 4, comma 1, TUSP la norma regionale che consente di acquisire partecipazioni di modesta entità («partecipazioni polvere»), in quanto detta norma non esclude l'obbligo di motivazione «rafforzata» (soggetto al sindacato giurisdizionale) circa l'analitico rispetto del vincolo di scopo pubblico con evidenziazione delle «ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato», dando conto anche «della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa» (Corte cost. **sent. n. 201/2022**).

La tutela della salute e garanzia della continuità nella erogazione delle risorse finanziarie

La natura delle prestazioni contemplate dalla norma censurata, il loro rilievo in termini di adeguatezza del trattamento, e, quindi, la rilevanza per il diritto alla salute delle pazienti colpite da carcinoma mammario, impongono che sia garantita la continuità nella erogazione delle risorse finanziarie (disposta dal decreto del Ministro della salute 18 maggio 2021, recante «Modalità di riparto e requisiti di utilizzo del fondo per i test genomici ormonoresponsivo per il carcinoma mammario in stadio precoce»), dovendo di conseguenza rimanere «salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti» (sentenze n. 71 del 2018 e n. 50 del 2008; nello stesso senso, fra le altre, sentenze n. 246 del 2019 e n. 74 del 2018). (Corte cost., **sent. n. 114/2022**).

Grave crisi finanziaria causata dalla pandemia: riflessi sul riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni

La peculiare contingenza della crisi economica determinata dal COVID-19 non può in alcun modo rilevare nella definizione del riparto delle funzioni legislative in materia, essendo escluso che «[l]a precarietà del contesto di emergenza [abbia] ampliato le competenze» regionali (**sentenza n. 23/2022**). Resta così fermo che, anche in relazione all'emergenza pandemica, spetta solo allo Stato adottare norme di deroga in materia di concorrenza (sentenze n. 38 e n. 16 del 2021). La deroga in materia di concorrenza al regime del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni prevista dalla disposizione impugnata non può dunque essere giustificata in ragione della grave crisi economica causata dalla pandemia da COVID-19. (Corte cost., **sent. n. 112/2022**);

Prevalenza del coordinamento della finanza pubblica sulle norme di armonizzazione

Con la **sentenza n. 110/2022**, la Corte, scrutinando una questione di legittimità costituzionale di una norma regionale sollevata in relazione alla ritenuta violazione di una disposizione di armonizzazione contabile (il ricorso statale contestava alla Regione Molise, che ha in corso un piano di rientro dal disavanzo di amministrazione, la possibilità di attribuire un vincolo di destinazione ad alcune entrate straordinarie non aventi natura ricorrente, atteso che l'art. 42, comma 5, lettera d), del d.lgs. n. 118 del 2011, evocato quale parametro interposto dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., consente ciò «solo se la regione non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi e ha provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio»), ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Molise 4 maggio 2021, n. 2 (secondo cui «[a] decorrere dal 2021 le entrate incassate dall'Ente a titolo di "Contributi esonerativi per l'occupazione dei diversamente abili", derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate ai datori di lavoro inadempienti agli obblighi occupazionali previsti dalla legge 12 marzo 1999, n. 68 e dai contributi correlati agli esoneri parziali concessi ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 68/1999, previste al Titolo 3, Tipologia 200, categoria 300 del bilancio di previsione regionale, sono vincolate a finanziare nella spesa il "Fondo regionale per l'occupazione dei disabili - legge regionale n. 26/2002", alla Missione 12, Programma 02, Titolo 1»), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in relazione al parametro interposto di cui all'art. 42, comma 5, lettera d), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. Secondo la Corte, il ricorrente ha ommesso di considerare che il vincolo alle risorse oggetto della previsione impugnata non è attribuito dalla medesima norma regionale, bensì discende direttamente

dalla legge statale, ovvero dal disposto dell'art. 14 della legge 12 marzo 1999, n. 68 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili). La Corte ha ritenuto che la modalità di alimentazione degli interventi finanziati dal fondo regionale in esame è, in questi termini, evidentemente connessa alla esigenza di tutela di situazioni di particolare vulnerabilità: quelle delle persone con disabilità, sulle quali si riflette una particolare attenzione da parte del disegno costituzionale, essendo coinvolto un complesso di «valori che attingono» ai suoi «fondamentali motivi ispiratori» (sentenze n. 83 del 2019, n. 232 del 2018, n. 258 del 2017, n. 275 del 2016 e n. 215 del 1987; in senso analogo, più di recente, sentenza n. 10 del 2022). La Corte ha concluso trattarsi di vincoli ai quali la Regione, nell'ambito del ciclo di bilancio, deve assicurare attuazione proprio in forza della previsione statale e per i quali non rileva – a differenza di quelli autonomamente decisi dalla Regione e rientranti nella lettera d) del richiamato comma 5 dell'art. 42 – che sia in corso il ripiano del disavanzo o che non siano stati coperti tutti gli eventuali debiti fuori bilancio.

Coordinamento finanziario, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.: trattamento economico del personale pubblico

Con la **sentenza n. 255**, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 19, della legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale) sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 23 del d.lgs. n. 75 del 2017.

La disposizione regionale impugnata, prevedendo un incremento della spesa per il trattamento economico accessorio del personale, non rispettoso dei limiti posti dallo Stato al fine di assicurare l'invarianza della spesa, non risulta compatibile con il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale, in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea garantiti dall'art. 117, primo comma, Cost. (in tal senso, sentenze n. 190 del 2022, n. 412 e n. 169 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004). (IIIQ23).

Illegittimo impiego di trasferimenti extrabudget in violazione di norma statale espressiva di principio fondamentale della programmazione sanitaria

Con la **sentenza n. 76/2023**, la Corte, in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 55, secondo periodo, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, secondo il quale che «[p]er l'anno 2022 i trasferimenti *extrabudget* in favore dei soggetti privati convenzionati con il Servizio sanitario regionale sono calcolati sul consolidato dell'anno 2019».

Secondo la Corte costituzionale, la disposizione impugnata, facendo riferimento ai «trasferimenti *extrabudget* in favore dei soggetti privati convenzionati con il Servizio sanitario regionale», reca una formula talmente ampia da ricomprendere la corresponsione alle strutture anzidette di qualsiasi tipo di somma ulteriore rispetto a quelle preventivamente concordate, confliggendo la citata normativa statale espressiva di norme interposte di coordinamento finanziario, che, invece, impone alle regioni contribuire al raggiungimento di un ragionevole punto di equilibrio tra l'esigenza di assicurare (almeno) i livelli essenziali di assistenza sanitaria e quella di garantire una più efficiente ed efficace spesa pubblica, anch'essa funzionale al perseguimento dell'interesse pubblico del settore.

Ebbene, secondo la Corte, la Regione Siciliana, con la disposizione impugnata, si muove invece nella prospettiva opposta, legittimando *ex post* «trasferimenti *extrabudget*». La previsione stessa si appalesa quindi in contrasto con il principio della programmazione della spesa sanitaria, sancito dal citato art. 8-*quinquies* del d.lgs. n. 502 del 1992 e finalizzato a contemperare il necessario contenimento di questa significativa voce di spesa pubblica con l'esigenza di assicurare «i livelli essenziali e uniformi di assistenza definiti dal Piano sanitario nazionale» (art. 1, comma 2, del medesimo decreto legislativo). Principio che, per la sua specifica *ratio*, va ascritto alla categoria dei principi che, nella materia del coordinamento della finanza pubblica, vincolano anche le autonomie speciali (*ex plurimis*, sentenze n. 201 del 2022, n. 44 del 2021, n. 273, n. 130 e n. 78 del 2020, n. 241, n. 172 e n. 103 del 2018, n. 191, n. 154 e n. 151 del 2017). (IIQ23).

Illegittima stabilizzazione di personale regionale in violazione di norma statale espressiva di principio fondamentale in tema di contenimento del costo del lavoro pubblico

Con la **sentenza n. 76/2023**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 91, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, nella parte in cui prevede che la procedura di stabilizzazione ivi prevista possa avvenire «anche in deroga», anziché «in coerenza» con il piano triennale di fabbisogno di personale, nella parte in cui consente la stabilizzazione di personale diverso da quello sanitario e socio-sanitario, e quindi limitatamente alle parole «tecnico ed amministrativo», e infine nella parte in cui prevede che i diciotto mesi di servizio debbano essere maturati alla data del 31 dicembre 2022, anziché nel diverso termine previsto dalla normativa statale vigente *pro tempore*.

La Corte ha ritenuto che il legislatore regionale siciliano ha inciso violandoli sui criteri stabiliti dalla normativa statale interposta (art. 1, comma 268, l. n. 234/2021), intesa a coordinare la spesa pubblica per il personale dei ruoli tecnico e amministrativo dei ruoli sanitario e socio-sanitario e a contenerla entro limiti ragionevoli, così da ricondurla ai principi fondamentali della materia «coordinamento della finanza pubblica», in quanto tali vincolanti anche per le autonomie speciali essendo loro consentito soltanto di dare attuazione alla procedura prevista dalla normativa statale nel rispetto dei limiti ivi indicati, concernenti le ricadute sulla finanza pubblica di siffatta stabilizzazione. (IQ23).

Coordinamento della finanza pubblica: il divieto di soccorso finanziario

Con la **sentenza n. 110/2023**, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Molise 24 maggio 2022, n. 8 in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost. per contrasto con il principio fondamentale della materia coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 14, comma 5, TUSP, che stabilisce un generale divieto di «soccorso finanziario» delle società partecipate da parte degli enti pubblici partecipanti, nonché il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

La disposizione in esame determinerebbe infatti un sostanziale accollo «a fondo perduto» dei debiti della procedura di liquidazione della società da parte della Regione, senza che ciò sia giustificato da alcun prevalente interesse pubblico, secondo i criteri elaborati dalla Corte dei conti in materia.

Ebbene, la Corte, facendo riferimento al consolidato orientamento delle Sezioni di controllo della Corte dei conti, ha ritenuto che in assenza, dunque, di alcun prevalente interesse

pubblico idoneo a giustificare il trasferimento straordinario previsto dalla disposizione impugnata, quest'ultima deve ritenersi in contrasto con l'art. 14, comma 5, TUSP.

Infatti, il TUSP stabilisce, tra l'altro, principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, «trattandosi di norme che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione (cosiddetta *spending review*), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese della società a controllo pubblico per il loro funzionamento» (sentenza n. 194/2020). Ciò vale certamente anche per l'art. 14, comma 5, TUSP, che mira a porre stringenti limiti ai trasferimenti che le amministrazioni pubbliche possono effettuare a favore delle società partecipate. (IIQ23).

Coordinamento della finanza pubblica: il piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione Siciliana

Con la **sentenza n. 155/2023**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 92, della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16, per violazione degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, che si configura quale principio di coordinamento della finanza pubblica, in quanto diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria.

La disposizione impugnata stabilisce che «[r]elativamente alle forme di ristoro da riconoscere ai centri di riabilitazione di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 e successive modificazioni ed ai centri diurni per i soggetti affetti da disturbi dello spettro autistico, destinatari di apposito budget per l'anno 2020, che hanno temporaneamente sospeso l'attività a causa dell'emergenza da Covid-19 e che non abbiano attivato le procedure di cassa integrazione per i propri dipendenti, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 48 del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, come modificata dall'articolo 109 del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77».

Ebbene, ha rimarcato la Corte, la norma oggetto di scrutinio non è stata adottata in periodo emergenziale, essendo in vigore per l'anno 2022, al di fuori del periodo emergenziale (cessato a marzo 2022), e non coperto dalla legislazione vigente. Pertanto, quanto disposto dall'articolo in esame non risulta coerente con la programmazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione siciliana, né con la legislazione vigente», violando i richiamati parametri costituzionali. (IIIQ23).

Coordinamento della finanza pubblica: la Regione in piano di rientro dal disavanzo sanitario è impedita dall'incrementare la spesa sanitaria per spese non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali e, dunque, non obbligatorie

Con la **sentenza n. 134/2023**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Puglia 12 agosto 2022, n. 14 (Tumore al colon-retto. Misure per il potenziamento dello screening di popolazione e consulenza oncogenetica), in quanto, prevedendo un livello ulteriore di assistenza sanitaria non ricompreso tra quelli individuati dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017, si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento al principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica contenuto nell'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, che, per le regioni impegnate in piani di rientro dal disavanzo sanitario, pone il divieto di effettuare spese non obbligatorie.

Premesso il principio di diritto, più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui l'assoggettamento ai vincoli dei piani di rientro dal disavanzo sanitario impedisce la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali e per spese, dunque, non obbligatorie (sentenze n. 256 del 2022, n. 242 del 2022, n. 142 e n. 36 del 2021, e n. 166 del 2020); in definitiva, «[l]a facoltà di erogare livelli ulteriori rispetto ai LEA è [...] preclusa alle Regioni sottoposte a piano di rientro, poiché – ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004 – queste ultime non possono erogare prestazioni “non obbligatorie” (da ultimo, in questo senso, sentenza n. 161 del 2022)». (IIIQ23).

Delimitazione del perimetro finanziario della spesa sanitaria

Con la **sentenza n. 1/2024** (IQ24), la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 90, comma 10, della legge della Regione Siciliana 3 maggio 2001, n. 6 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2001), come sostituito dall'art. 58, comma 2, della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale). La norma regionale siciliana è stata, in primo luogo, ritenuta confliggente con il parametro interposto di cui all'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 che richiede alle regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, «un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale», al dichiarato «fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti» di programmazione finanziaria sanitaria. Infatti, la disposizione censurata, nel prevedere che tutte le spese per il funzionamento dell'Agenzia potessero trovare copertura, in maniera indistinta, nel Fondo sanitario regionale, si pone in contrasto con la predetta norma interposta, poiché, nel testo vigente *ratione temporis*, assegnava risorse all'ARPA in maniera indiscriminata, senza distinguere tra quelle necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA e quelle destinate a prestazioni dell'Agenzia di natura non sanitaria, come tali non finanziabili attraverso il Fondo sanitario regionale.

Con la **sentenza n. 68/2024** (IQ24), la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, commi 19, 20 e 21, e 16, comma 7, della legge della Regione Sardegna 21 febbraio 2023, n. 1 (Legge di stabilità 2023), nel testo vigente prima dell'entrata in vigore della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9. Le spese sottese alle disposizioni regionali citate, per loro natura e caratteristiche, sono state ritenute in contrasto con l'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 - funzionale ad evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati al finanziamento delle spese sanitarie - in quanto, per il loro esorbitare dall'ambito delle risorse connesse al finanziamento del servizio sanitario regionale, alterano la struttura del perimetro delle spese sanitarie prescritto dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011. Detto parametro, espressione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., è stato ritenuto applicabile anche nei confronti della Regione Sardegna, ancorché questa, ai sensi dell'art. 1, comma 836, della legge n. 296 del 2006, provveda al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale sul proprio territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato.

L'operare congiunto degli ambiti materiali "ordinamento civile" (art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.) e "coordinamento della finanza pubblica" (art. 117, terzo comma, Cost.)

Con la **sentenza n. 99/2023**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 13, in tema di stabilizzazione di personale, per violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., in relazione all'art. 1, comma 268, lettera b), della legge n. 234 del 2021.

La Corte ha evidenziato che il punto di equilibrio fra le opposte esigenze che connotano la trasformazione di contratti precari di lavoratori in rapporti di lavoro a tempo indeterminato è stato individuato dal legislatore statale tramite la fissazione di quattro criteri: 1) la coerenza con il piano triennale dei fabbisogni del personale; 2) un limite formale (solo lavoratori precedentemente reclutati con contratti a tempo determinato); 3) un limite soggettivo (i ruoli sanitario e socio-sanitario); e 4) un limite temporale (quest'ultimo, peraltro, oggetto di successive modifiche) (in questo senso, sentenza n. 76 del 2023).

Ci si trova, dunque, di fronte a norme che intervengono in ambiti di competenza legislativa esclusiva statale (ordinamento civile) e concorrente (coordinamento della finanza pubblica), in quanto quelle recate dall'art. 1, comma 268, lettera b), della legge n. 234 del 2021 sono previsioni che intervengono nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di «ordinamento civile» e sono rivolte al contempo a contenere la spesa pubblica per il personale dei ruoli anzidetti entro limiti ragionevoli, in quanto tali espressive di principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica».

Per questa ragione, il legislatore regionale non può incidere sugli anzidetti profili, essendogli consentito soltanto di dare attuazione alla procedura prevista dalla normativa statale nel rispetto dei limiti ivi indicati. (IIQ23).

L'operare congiunto degli ambiti materiali "tutela della salute" (art. 117, terzo comma, lett. Cost.) e "coordinamento della finanza pubblica" (art. 117 terzo comma, Cost.)

Con la **sentenza n. 176/2023**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 24 del 2022 (secondo il quale «al fine di ampliare le attività di rilevamento dei contagi da SARS-CoV-2 nel territorio regionale» – «la Regione concede altresì un contributo alle Residenze Protette private, accreditate e contrattualizzate, indicate nell'allegato 1C alla deliberazione di Giunta regionale n. 656 dell'11 ottobre 2021», avente a oggetto, tra l'altro, la individuazione dei soggetti erogatori di prestazioni sanitarie e l'approvazione dei tetti massimi di spesa per ciascuno stabilito), per violazione di norme interposte statali espressive di principio fondamentale nelle materie della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica e, pertanto, violando l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. art. 8-*quinquies* e art. 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992, che stabiliscono il principio della omnicomprensività delle tariffe che remunerano le prestazioni rese dai soggetti privati accreditati, ostativo della possibilità di compensare i singoli fattori produttivi delle imprese sanitarie che si convenzionano, ivi compreso il costo del personale, per il raggiungimento di un ragionevole punto di equilibrio tra l'esigenza di assicurare (almeno) i livelli essenziali di assistenza sanitaria e quella di garantire una più efficiente ed efficace spesa pubblica, anch'essa funzionale al perseguimento dell'interesse pubblico del settore». (IIIQ23).

Aumenti retributivi disposti da norma statale per i dipendenti degli enti locali a carico dei rispettivi bilanci - Transitorietà della misura - Non lesività dell'autonomia finanziaria delle Regioni costituzionale dell'art. 1, comma 332, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025) promosse in riferimento agli artt. 5, 114, 119, commi primo e quarto, e 120, secondo comma, della Costituzione, con ricorso regionale in via principale. La legge di bilancio per il 2023 ha previsto un intervento straordinario in favore di tutti i dipendenti pubblici, prevedendo il riconoscimento di un «emolumento accessorio *una tantum*», nella misura dell'1,5 per cento dello stipendio (art. 1, commi 330 e 332, della legge n. 197 del 2022). In particolare, la disposizione impugnata (art. 1, comma 332, della legge n. 197 del 2022), nell'estendere anche ai dipendenti degli enti locali l'emolumento accessorio *una tantum* previsto per il personale statale dall'art. 1, comma 330, della medesima legge (da corrispondersi per tredici mensilità e determinato nella misura dell'1,5 per cento dello stipendio), ha stabilito che i relativi oneri «sono posti a carico dei rispettivi bilanci ai sensi dell'art. 48, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165». Secondo tale disposizione, infatti, in relazione agli enti locali «gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale sono determinati a carico dei rispettivi bilanci nel rispetto dell'articolo 40, comma 3-*quinquies*». Trattandosi di un aumento retributivo di natura temporanea, perché destinato ad operare nel 2023 esclusivamente «per tredici mensilità», e che rileva ai soli fini del trattamento di quiescenza è stato ritenuto dalla Corte avente natura eccezionale e temporanea; donde l'insussistenza del denunciato contrasto con gli artt. 5, 114 e 119, primo comma, Cost., per violazione dell'autonomia politica e finanziaria dei comuni. La Corte ha ricordato che lo Stato può imporre limitazioni all'autonomia di spesa degli enti territoriali, purché abbiano, entro i limiti di cui si dirà, portata transitoria (si vedano: sentenze n. 103 del 2018, n. 169 del 2017, n. 43 del 2016, n. 156 del 2015, n. 23 del 2014, n. 236 del 2013, n. 139 del 2012, n. 159 del 2008, n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004). Tale orientamento, pur affermato in relazione a interventi statali riconducibili alla materia del coordinamento della finanza pubblica, esprime un principio generale applicabile anche alla fattispecie in cui lo Stato, nell'esercizio di una propria competenza legislativa, incida sulla capacità di spesa degli enti territoriali. Ebbene, la natura temporanea dell'obbligo imposto agli enti locali è stata ritenuta confermata dal fatto che l'emolumento aggiuntivo ha trovato applicazione esclusivamente in relazione alle tredici mensilità del 2023 e, quindi, per un periodo di tempo limitato e ben determinato, che non è stato oggetto di interventi di proroga da parte del legislatore statale. E' stato altresì escluso che l'imposizione di tale spesa abbia determinato un *vulnus* all'autonomia finanziaria degli enti locali con conseguente violazione dell'art. 119, quarto comma, Cost.; infatti, l'autonomia finanziaria degli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa, potendo le risorse disponibili subire modifiche, anche in diminuzione, purché simili riduzioni non producano uno «squilibrio incompatibile» con le esigenze complessive della spesa (sentenza n. 143 del 2017); grava sulla parte ricorrente, in ogni caso, «l'onere di provare l'irreparabile pregiudizio lamentato» (tra le tante, sentenze n. 220 del 2021 e n. 76 del 2020): ciò, anche attraverso la produzione di «dati finanziari analitici correlati ai profili disfunzionali censurati» (sentenza n. 246 del 2012). Nel caso in esame, la ricorrente Regione non ha assolto in maniera adeguata a tale onere dimostrativo, essendosi limitata ad evocare elementi presuntivi e ipotetici, non dimostrativi del concreto impatto economico della misura tanto sulla capacità di spesa degli enti locali, quanto sui relativi limiti assunzionali.

Inibizione per la Regione sottoposta a piani di rientro di spese sanitarie ulteriori rispetto a quelle inerenti ai livelli essenziali (sent. n. 1/2024)

Con la **sentenza n. 1/2024** (IQ24), l'art. 90, comma 10, della legge della Regione Siciliana 3 maggio 2001, n. 6 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2001), come sostituito dall'art. 58, comma 2, della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale), è stata ritenuta in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. Infatti, la Regione Siciliana, in quanto sottoposta ai vincoli del piano di rientro dal disavanzo sanitario non può prevedere nel suo bilancio spese sanitarie ulteriori rispetto a quelle inerenti ai livelli essenziali (sentenze n. 162 del 2022, n. 142 e n. 36 del 2021 e n. 166 del 2020). È stato, altresì, chiarito che i predetti vincoli in materia di contenimento della spesa pubblica sanitaria costituiscono espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (tra le tante, sentenze n. 36 del 2021, n. 130 e n. 62 del 2020 e n. 197 del 2019). Dunque, in costanza del piano di rientro, rimane inibita alla Regione, nell'esercizio della competenza concorrente in materia di tutela della salute, la possibilità di introdurre prestazioni comunque afferenti al settore sanitario ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste per il raggiungimento dei LEA.

Principio della leale collaborazione - Il caso della Regione Piemonte: proroga unilaterale del termine ultimo per la restituzione della parte rimanente della liquidità indebitamente sottratta al SSR.

Con la **sentenza n. 87/2024** (IIQ24), la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Piemonte 24 aprile 2023, n. 6, nella parte in cui, nel sostituire il comma 2 dell'art. 14 della legge Regione Piemonte 5 dicembre 2016, n. 24, ha stabilito che «2. A decorrere dall'esercizio 2023 e fino all'esercizio 2032 è garantito il trasferimento di cassa in favore della gestione sanitaria da prelevare dal conto di tesoreria della gestione ordinaria, per importi, riferiti a ciascun anno, pari a 93.000.000,00 negli esercizi dal 2023 al 2025 e a euro 92.000.000,00 negli esercizi dal 2026 al 2032, da destinare alla riduzione dei residui passivi verso le aziende sanitarie regionali al 31 dicembre 2015.», invece che «2. A decorrere dall'esercizio 2023 e fino all'esercizio 2026 è garantito il trasferimento di cassa in favore della gestione sanitaria da prelevare dal conto di tesoreria della gestione ordinaria, di un importo complessivo pari a 923 milioni di euro, da destinare alla riduzione dei residui passivi verso le aziende sanitarie regionali al 31 dicembre 2015», secondo modalità rimesse a successiva legge regionale. Con l'impugnato art. 8 della legge regionale n. 6 del 2023, la Regione Piemonte, nel prorogare all'anno 2032 il termine ultimo per la restituzione della parte rimanente della liquidità indebitamente sottratta al SSR, è venuta meno, unilateralmente, all'impegno di completare tale restituzione entro il decennio, in tal modo non solo autorizzando il perdurante impiego di somme, originariamente destinate al SSR, ad altre finalità, ma soprattutto violando il principio di definizione concordata degli obiettivi e delle misure di mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema sanitario regionale; principio di definizione concordata desumibile dal richiamato art. 1, comma 173, lettera f), della legge n. 311 del 2004, letto alla luce dell'art. 6 della citata intesa del 23 marzo 2005, che si configura, in armonia con il modulo concertativo-pattizio di disciplina del finanziamento del servizio sanitario da tempo accolto, quale principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Nel rispetto di tale principio – che, nel caso di specie, nonostante la riacquistata libertà di manovra in ambito sanitario, reclama un incisivo ossequio, in presenza di un accordo già raggiunto proprio in ordine alle modalità temporali di restituzione delle somme

indebitamente sottratte al SSR –, la Regione Piemonte, in vista dell'esercizio della propria competenza legislativa concorrente inerente alla gestione del Servizio sanitario regionale, ben avrebbe potuto – e dovuto, nello spirito di leale collaborazione «“che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività” (sentenza n. 62 del 2020)» (sentenza n. 190 del 2022) – promuovere un'interlocuzione con le amministrazioni statali competenti al fine di rappresentare loro le ragioni dell'asserita sopravvenuta insostenibilità del completamento del programma di restituzione decennale delle liquidità, concordato nel 2017, anche alla luce del dichiarato radicale mutamento delle condizioni di fatto in ragione, fra l'altro, della pandemia da COVID-19 e della crisi economica conseguente, per eventualmente giungere alla definizione, necessariamente concordata, di un diverso termine finale entro il quale modulare il trasferimento di cassa, in relazione ai singoli esercizi finanziari. Ciò sempre alla luce del comune e superiore scopo di assicurare una gestione del servizio sanitario efficiente e capace di rispondere alle istanze dei cittadini in coerenza con le regole di bilancio e in linea con il rispetto degli obblighi eurounitari e con la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

I tetti di spesa stabiliti dalla legislazione statale in materia sanitaria non si applicano alla Regione Sardegna (sent. n. 141/2024)

Con la **sentenza n. 141/2024** (IIQ24), in tema di tetti di spesa in materia sanitaria, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondate: a) le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 56 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 promosse in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. nella materia «coordinamento della finanza pubblica», in relazione all'art. 15, comma 14, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135; b) le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2023 promosse in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. nella materia «coordinamento della finanza pubblica», in relazione all'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito. La Corte ha, in proposito, affermato che i tetti di spesa costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica; tuttavia, ha precisato che la Regione autonoma Sardegna rientra nel novero degli enti ad autonomia speciale che provvedono integralmente al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale. Difatti, ai sensi dell'art. 1, comma 836, della legge n. 296 del 2006, «[d]all'anno 2007 la regione Sardegna provvede al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale sul proprio territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato». Talché, il finanziamento integrale degli oneri del servizio sanitario regionale a carico del bilancio della Regione autonoma Sardegna comporta che lo Stato non possa intervenire con norme che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria che è interamente sostenuta dalla Regione autonoma. È stato difatti affermato che in siffatta ipotesi «lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario (sentenza n. 341 del 2009; successivamente ribadita dalle sentenze n. 174 del 2020, n. 241 del 2018, n. 231 del 2017, n. 75 del 2016, n. 125 del 2015, n. 115 del 2012 e n. 133 del 2010)» (sentenza n. 11 del 2021). Dunque, i vincoli recati dall'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, in tema di tetti di spesa, non si riferiscono alla Regione autonoma Sardegna che provvede autonomamente e integralmente al finanziamento del proprio sistema sanitario.

Tassatività dell'elenco degli enti del SSN

Con la **sentenza n. 169/2024** (IIIQ24), la Corte ha ritenuto che la tassatività dell'elenco degli enti del Servizio sanitario costituisce principio di coordinamento della finanza pubblica in funzione di controllo e contenimento della spesa sanitaria. In particolare, l'art. 19 del d.lgs. n. 118 del 2011, che introduce le disposizioni del Titolo II, dedicato ai principi contabili generali e applicati per il settore sanitario, chiarisce, nel comma 1, che le relative disposizioni, che trovano applicazione anche nei confronti delle Regioni e di tutti gli enti indicati nel ciato art. 19, comma 2, costituiscono, tutte, principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, volte alla tutela dell'unità economica della Repubblica, ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost., aventi lo scopo di assicurare che gli enti coinvolti nella gestione della spesa finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale concorrano al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sulla base di principi di armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci. Saggiunge, inoltre, che le relative norme sono dirette a disciplinare le modalità di redazione e di consolidamento dei bilanci da parte dei predetti enti, nonché a dettare i principi contabili cui devono attenersi gli stessi per l'attuazione delle disposizioni ivi contenute. La Corte ha aggiunto che l'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 - che costituisce parametro interposto - in proposito, «stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni» (sentenza n. 132 del 2021 che richiama la sentenza n. 197 del 2019), da cui scaturisce «l'impossibilità di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi» (ancora sentenza n. 132 del 2021). La disposizione persegue, pertanto, l'obiettivo ultimo di evitare indebite distrazioni dei fondi destinati alla garanzia dei LEA (sentenze n. 1 del 2024 e n. 233 del 2022).

L'assoggettamento ai vincoli del piano di rientro dal disavanzo sanitario impedisce alle regioni di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali

Nella stessa **sentenza n. 169/2024** (IIIQ24), la Corte ha ricordato che per costante giurisprudenza della stessa Corte, che ha riguardato anche leggi della Regione Siciliana (sentenze n. 9 del 2024 e n. 172 del 2018), l'assoggettamento ai vincoli del piano di rientro dal disavanzo sanitario impedisce alle regioni di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali, e, quindi, per esborsi non obbligatori (*ex plurimis*, sentenze n. 176 del 2023, n. 242, n. 190 e n. 161 del 2022, n. 142 e n. 36 del 2021 e n. 166 del 2020). Del resto, che i vincoli in materia di contenimento della spesa pubblica sanitaria costituiscono espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (tra le tante, sentenze n. 155 e 134 del 2023, n. 161 del 2022, n. 36 del 2021, n. 130 e n. 62 del 2020 e n. 197 del 2019). Tale principio è stato chiaramente esplicitato proprio dall'evocato art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, per il quale sono vincolanti, per la regione che li abbia sottoscritti, i piani di rientro e i programmi operativi, che - ai sensi dei commi 88 e 88-bis del medesimo art. 2 - ne costituiscono attuazione e aggiornamento (sentenza n. 20 del 2023). La regione assoggettata a un piano di rientro ha, quindi, non solo il dovere di rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, ma anche (e soprattutto) quello di non adottarne di nuovi, che siano di ostacolo alla piena realizzazione del piano (sentenze n. 14 del 2017, n. 266 del 2016 e n. 278 del 2014 e, tra le altre, con riferimento alla Regione Siciliana, sentenza n. 155 del 2023). Ne deriva che, in costanza del piano di rientro, la regione non può introdurre, nell'esercizio della competenza concorrente in materia di tutela della salute, prestazioni comunque afferenti al settore sanitario ulteriori e ampliative rispetto a

quelle previste per il raggiungimento dei LEA (sentenze n. 9 del 2024 e n. 242 del 2022). Questo effetto preclusivo di qualsiasi disposizione regionale incompatibile con gli impegni assunti ai fini del risanamento economico-finanziario del disavanzo sanitario regionale è, invero, finalizzato a garantire contemporaneamente il processo di risanamento e i LEA, attraverso un rigoroso percorso di selezione dei servizi finanziabili (sentenze n. 51 del 2013 e, quanto alla Regione Siciliana, n. 62 del 2020).

Non estensibilità alla Regione Sardegna dei vincoli di coordinamento finanziario statale, laddove la Regione a statuto speciale (qual è la Sardegna) provveda autonomamente e integralmente al finanziamento del proprio sistema sanitario

Con la **sentenza n. 170/2024** (IIIQ24), la Corte, dando continuità al proprio orientamento di cui alle sentenze n. 141 del 2024, n. 133 del 2010 e n. 341 del 2009, ha affermato che, ove «lo Stato non concorr[a] al finanziamento del servizio sanitario [regionale o] provinciale, [...] esso neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento [della] spesa sanitaria». Sicché, «i vincoli recati dall'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, non si riferiscono alla Regione autonoma Sardegna che provvede autonomamente e integralmente al finanziamento del proprio sistema sanitario». Pertanto, pur se il quadro costituzionale non esime la Regione autonoma della Sardegna, in uno con tutte le altre articolazioni territoriali della Repubblica, ivi comprese le autonomie speciali (sentenze n. 76 del 2023, n. 113 del 2022 e n. 36 del 2021), dall'osservanza dei principi generali di programmazione nella gestione della spesa, in vista di una razionalizzazione del sistema sanitario, non può ritenersi che tali principi risultino compromessi dalla normativa impugnata di cui all'art. 3, commi 12 e 13, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2024.

Definanziamento delle risorse FSC senza previo coinvolgimento della Regione interessata

Con la **sentenza n. 175/2024** (IIIQ24), la Corte ha ritenuto che le regioni destinatarie delle risorse del FSC non possano essere collocate – tanto più nella fase di esecuzione dei progetti – in una posizione che ne sacrifichi eccessivamente l'autonomia e la capacità di programmazione ed esecuzione degli interventi, in spregio agli artt. 3, 5 e 97 Cost. La Corte ha concluso per l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, nella parte in cui non prevede che il definanziamento di cui al primo periodo sia disposto sentita l'amministrazione titolare dell'intervento definanziato.

Le regioni comprese quelle a statuto speciale e le Province autonome sono tenute dunque ad applicare le norme statali di contenimento della spesa pubblica, pena la decurtazione dei trasferimenti erariali

Con la **sentenza n. 180/2024** (IIIQ24), la Corte ha ritenuto che le regioni, comprese quelle a statuto speciale, e le Province autonome sono tenute dunque ad applicare le norme statali di contenimento della spesa pubblica, pena la decurtazione dei trasferimenti erariali prevista dall'art. 2 del d.l. n. 174 del 2012, come convertito. La Corte ha già affermato che il legislatore statale può discostarsi dal modello consensualistico nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica, fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria (ancora sentenza n. 23 del 2014), e pertanto i vincoli di finanza pubblica previsti dalla legislazione statale «si applicano, di regola, anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito, sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del

2004), poiché funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica (sentenza n. 82 del 2015), dato che la finanza delle Regioni a Statuto speciale è parte della finanza pubblica allargata (sentenza n. 80 del 2017)» (sentenza n. 231 del 2017). Ciò anche in considerazione del rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (in tal senso, sentenza n. 145 del 2024).

Spesa sanitaria regionale e garanzia dei LEP

Con la **sentenza n. 197/2024** (IIIQ24), la Corte ha ribadito che, con riferimento alla spesa sanitaria, le regioni «sono chiamate a contribuire al raggiungimento di un ragionevole punto di equilibrio tra l'esigenza di assicurare (almeno) i livelli essenziali di assistenza e quella di garantire una più efficiente ed efficace spesa pubblica, anch'essa funzionale al perseguimento dell'interesse pubblico del settore» (sentenza n. 76 del 2023, punto 6.1.4. del *Considerato in diritto*). In tale contesto, assumono rilevanza i vincoli che discendono, per la regione che li abbia sottoscritti, dai piani di rientro dal deficit di bilancio in materia sanitaria (*ex plurimis*, sentenza n. 20 del 2023). Essi sono funzionali al mantenimento della spesa pubblica entro confini certi e predeterminati e, al tempo stesso, consentono comunque l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in favore degli utenti del servizio sanitario. La disciplina dei piani di rientro va, in definitiva, ricondotta, secondo la giurisprudenza della Corte, a «un duplice ambito di potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.: tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica (*ex plurimis*, sentenza n. 278 del 2014)» (sentenza n. 20 del 2023). Le previsioni dell'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, che riguardano la disciplina dei piani di rientro, sono espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, per effetto del quale «la regione è quindi obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena realizzazione dei piani di rientro (sentenze n. 14 del 2017, n. 266 del 2016 e n. 278 del 2014)» (ancora, sentenza n. 20 del 2023). Non è pertanto consentito alla regione introdurre nuove spese incidenti sulle voci del proprio bilancio relative alla spesa sanitaria (art. 117, terzo comma, Cost. in relazione alle norme interposte statali: art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009; art. 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992).

Compensi agli amministratori di società a partecipazione pubblica: intreccio tra gli ambiti materiali "ordinamento civile" e "coordinamento finanziario", con prevalenza del primo

Con la stessa **sentenza n. 197/2024** (IIIQ24), la Corte ha ritenuto che, con riferimento alla disciplina delle società a partecipazione pubblica, gli aspetti inerenti ai «compensi di amministratori, dirigenti e dipendenti, [al]la puntuale regolamentazione del conferimento e della pubblicità degli incarichi di consulenza, di collaborazione e degli incarichi professionali, [e al]le previsioni sul pagamento dei relativi compensi, attengono alla materia dell'"ordinamento civile", di competenza esclusiva del legislatore statale» (sentenza n. 191 del 2017). Pur nell'oggettivo intreccio con profili che coinvolgono la materia del coordinamento della finanza pubblica, la Corte, nella prospettiva di un sindacato da condurre caso per caso in ragione dell'oggetto della disposizione sottoposta a scrutinio di

legittimità costituzionale, ha ritenuto prevalente la materia dell'ordinamento civile tutte le volte in cui la disciplina oggetto di esame, come accade per quella afferente ai predetti compensi, sia volta a regolare «aspetti eminentemente privatistici, connessi al rapporto negoziale che si instaura tra le società a controllo pubblico e un'ampia platea di soggetti», dovendosi far fronte all'esigenza di apprestare una disciplina uniforme a livello nazionale (sentenza n. 191 del 2017).

Spesa sanitaria in tema di prestazioni extrabudget: il tetto di spesa previsto da norma statale

Con la **sentenza n. 197/2024** (IIIQ24), la Corte ha affermato che, in tema di prestazioni *extrabudget*, l'osservanza del tetto di spesa sanitaria rappresenta un vincolo ineludibile nei confronti dei soggetti operanti nel sistema, che costituisce la misura delle prestazioni che il Servizio sanitario nazionale può erogare e che può permettersi di acquistare da ciascun erogatore privato, nell'obiettivo di razionalizzazione della spesa pubblica e di raggiungimento di una situazione di equilibrio finanziario (sentenza n. 76 del 2023, punto 6.1.2. del *Considerato in diritto*; nello stesso senso, *ex plurimis*, anche Corte di cassazione, sezione terza civile, ordinanza 5 aprile 2024, n. 9100, che richiama, tra le altre, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 13 settembre 2021, n. 6264; e, più recentemente, in termini, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 18 aprile 2023, n. 3876). Al contempo, il censurato meccanismo della legge siciliana oggetto di scrutinio, nel combinarsi della previgente disciplina regionale e di quella successiva impugnata, realizza una impropria "dilatazione" dei tempi di restituzione dell'anticipazione maturata dalle strutture accreditate nel 2020, secondo una logica improntata all'ampliamento della capacità di spesa della Regione Siciliana «la quale, anziché recuperare il disavanzo precedente, può così effettuare nuove spese prive di idonea copertura, provocando un peggioramento del già precario equilibrio finanziario, con conseguenze sui contribuenti presenti e futuri ai fini del ripristino del turbato equilibrio» (sentenza n. 120 del 2024, punto 6 del *Considerato in diritto*). Sul punto, la Corte ha concluso nel senso della vincolatività dei piani di rientro dal disavanzo sanitario, imposta dalle norme statali interposte, che costituiscono espressione del principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e del correlato principio di coordinamento della finanza pubblica (sentt. n. 130 del 2020; n. 155 del 2023; n. 1 del 2024).

Tutela della salute e coordinamento finanziario: finanziamento delle borse di studio per le scuole di specializzazione dell'area sanitaria non medica (il caso della Regione Sardegna)

Con la **sentenza n. 198/2024** (IIIQ24), La Corte ha ritenuto che la Regione autonoma Sardegna, conformemente alle previsioni del proprio statuto di autonomia, ben può provvedere, con risorse proprie, al finanziamento delle borse di studio per le scuole di specializzazione dell'area sanitaria non medica, in tal senso dovendosi intendere la disciplina dettata dall'art. 3-bis della legge reg. Sardegna n. 6 del 2020 (nella formulazione antecedente alle modifiche da ultimo introdotte con la legge reg. Sardegna n. 13 del 2024).

Coordinamento finanziario: la tutela del principio di leale collaborazione e la garanzia dei diritti incompressibili

Con la **sentenza n. 195/2024** (IIIQ24), la Corte ha ricordato che «norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla condizione, tra l'altro, che si limitino a prevedere un contenimento complessivo della spesa corrente dal carattere transitorio» (*ex plurimis*, sentenza n. 103 del 2018). In linea con tale giurisprudenza, il legislatore statale, con le norme nella specie oggetto di scrutinio (art. 1, comma 527, della legge n. 213 del 2023), ha inteso perseguire l'esigenza di contenimento della spesa pubblica del sottosettore delle amministrazioni regionali limitandosi a determinare l'importo complessivo del contributo richiesto alle regioni a statuto ordinario, lasciando alle stesse adeguati margini di autonomia sulle voci di spesa cui applicare i risparmi. Fermo restando l'apporto globale da assicurare alla finanza pubblica, il relativo riparto tra le regioni è infatti espressamente rimesso all'accordo che queste raggiungano in sede di autocoordinamento, lasciando così anche ampi spazi di libertà in riferimento agli ambiti su cui intervenire. Peraltro, anche in assenza di tale accordo entro il termine indicato dalla norma, nel caso all'esame, l'intervento in via sostitutiva dell'autorità statale si limita a quantificare gli importi complessivamente dovuti da ciascuna regione, senza aggiungere vincoli in ordine ai settori sui quali concentrare i contenimenti di spesa, salvo escludere quelli maggiormente inerenti ai diritti sociali e alla sanità. L'art. 1, comma 527, della legge n. 213 del 2023, al terzo periodo, stabilisce, infatti, che, per l'ipotesi in cui le regioni a statuto ordinario non definiscano il riparto del contributo complessivamente previsto a loro carico, questo «è effettuato [...], con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, in proporzione agli impegni di spesa corrente al netto delle spese relative alla missione 12, Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, e alla missione 13, Tutela della salute, degli schemi di bilancio delle regioni, come risultanti dal rendiconto generale 2022 o, in caso di mancanza, dall'ultimo rendiconto approvato». In questi termini, la modalità prescelta dal legislatore presenta caratteri di forte novità rispetto alle precedenti manovre di contenimento della spesa regionale ed evidenzia la volontà di non far gravare il contributo alla finanza pubblica richiesto alle regioni a statuto ordinario sulla spesa corrente relativa ai due ambiti indicati. Infatti, alle spese destinate a fornire prestazioni inerenti ai diritti sociali, alle politiche sociali e alla famiglia, nonché alla tutela della salute, viene riconosciuta una preferenza qualitativa, idonea a distinguerle da quelle rilevanti ai fini del riparto del contributo.

Coordinamento finanziario: carattere puntuale e non "dettagliato" delle norme interposte statali

Con la **sentenza n. 195/2024** (IIIQ24), la Corte ha ribadito che possono essere ricondotte nell'ambito di tale materia anche norme puntuali, quando le stesse sono adottate dal legislatore per realizzare in concreto la «finalità» del coordinamento finanziario (sentenza n. 78 del 2020): è, infatti, «il finalismo» (sentenza n. 38 del 2016) insito in tale genere di disposizioni che porta ad escludere che possa invocarsi il ricorrere di una norma di dettaglio, qualora queste risultino legate da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione ai medesimi principi di coordinamento (*ex plurimis*, sentenza n. 137

del 2018). Considerato da questa prospettiva, il meccanismo che richiede alla regione di versare l'importo dovuto al bilancio statale si dimostra funzionale a conseguire con certezza, nello stesso anno in cui il contributo è contabilizzato, l'obiettivo di contenimento della spesa pubblica ai fini dei saldi di finanza pubblica. Il versamento richiesto alle regioni a statuto ordinario, infatti, determina, da un lato, una corrispondente compressione della spesa regionale nello stesso esercizio finanziario; dall'altro lato, nel bilancio dello Stato esso viene rilevato anche secondo i criteri della contabilità nazionale. A questi fini, l'operazione produce una riduzione dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, come emerge dalla documentazione a corredo della manovra di bilancio 2024: nella specie, i prospetti che accompagnano il disegno di legge di bilancio attestano questa contabilizzazione per ognuno dei tre esercizi gestiti dal bilancio. La norma impugnata è, quindi, idonea a perseguire l'obiettivo finalistico sotteso ai principi fondamentali del coordinamento dinamico della finanza pubblica, lasciando, allo stesso tempo, all'autonomia regionale una adeguata facoltà di individuare su quali ambiti gestionali e specifici interventi ridurre gli stanziamenti di spesa.

Coordinamento finanziario: la transitorietà delle norme interposte statali alla luce della governance europea

Con la **sentenza n. 195/2024** (IIIQ24), la Corte ha ritenuto non fondato il profilo di censura incentrato sulla violazione del requisito della temporaneità, sul presupposto che il contributo impugnato si sovrapporrebbe a quello già in essere, dovuto dal 2023 al 2025, estendendosi ulteriormente sino al 2028. Per un verso, la giurisprudenza costituzionale ha già escluso che il presunto carattere non transitorio di uno specifico contributo possa ritenersi provato dalla circostanza che tale misura «si aggiunga agli effetti delle precedenti manovre di finanza pubblica» (sentenze n. 103 del 2018 e n. 154 del 2017). Per altro verso, la determinazione della durata quinquennale del contributo introdotto dal legislatore nella legge di bilancio 2024 si ricollega al quadro normativo definito dalla nuova *governance* economica europea, che, determinando il superamento della versione iniziale del Patto di stabilità e crescita, è destinata a entrare in vigore nel corso dello stesso 2024 e, dunque, a influenzare la manovra di bilancio. L'esigenza di un tale adeguamento traspare, peraltro, dalla stessa formulazione della disposizione impugnata, espressamente posta «nelle more della definizione delle nuove regole della *governance* economica europea», con ciò prospettando una diversa conformazione del contributo nel contesto degli adeguamenti dell'ordinamento interno alle nuove regole. Tra le innovazioni delle nuove regole fiscali europee vi è, infatti, la necessità, per gli Stati membri con parametri di debito e deficit rispetto al prodotto interno lordo (PIL) superiori agli indici di riferimento, di predisporre un Piano strutturale di bilancio, che abbia durata pari a quella della legislatura nazionale e sia in grado di porre o mantenere il rapporto debito/PIL su un sentiero plausibilmente discendente e comunque prudente. Pertanto, il requisito della temporaneità dei contributi alla finanza pubblica richiesti agli enti territoriali, finora correlato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale alla estensione triennale della legge di bilancio, appare destinato, nel mutato contesto regolatorio, a coordinarsi alla durata del suddetto Piano strutturale di bilancio, che abbraccia il quinquennio.

Coordinamento finanziario: “tagli al buio”, tagli lineari e principio di leale collaborazione

Co la **sentenza n. 195/2024** (IIIQ24), la Corte ha stigmatizzato la prassi della «sostanziale estensione dell’ambito temporale di precedenti manovre», perché questa «potrebbe sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo» (sentenze n. 103 del 2018 e n. 169 del 2017, nonché, nello stesso senso, sentenza n. 154 del 2017). In tal modo la giurisprudenza della Corte ha voluto, in sostanza, affermare la necessità, da parte dello Stato che è «custode della finanza pubblica allargata» (*ex plurimis*, sentenza n. 103 del 2017) anche in relazione alla corretta applicazione dei vincoli euro unitari dei quali è responsabile, di acquisire adeguati elementi istruttori sulla sostenibilità dell’importo del contributo da parte degli enti ai quali viene richiesto. Tale valutazione è dunque funzionale a scongiurare l’adozione di “tagli al buio”, i quali oltre a poter risultare non sostenibili dalle autonomie territoriali, con imprevedibili ricadute sui servizi offerti alla popolazione, non consentirebbero nemmeno una trasparente ponderazione in sede parlamentare. In relazione a questa esigenza e nella prospettiva della nuova *governance* economica europea, che prevede, come detto, anche l’allungamento temporale delle misure di contenimento della spesa netta menzionate nel Piano strutturale di bilancio, si palesa vieppiù la necessità di un ossequio sostanziale, e non meramente formale, al principio di leale collaborazione.

Coordinamento finanziario: principio dell’autonomia regionale (art. 119, primo comma, Cost.)

Con la **sentenza n. 195/2024** (IIIQ24), la Corte ha ritenuto non fondato l’assunto regionale, avverso le norme statali impugnate, in riferimento agli artt. 114 e 119 Cost., sull’assunto che il previsto riversamento per cassa al bilancio dello Stato, «sottraendo ogni spazio di autonomia decisionale alla Regione», violerebbe il principio di autonomia finanziaria garantito dagli artt. 114 e 119, primo e secondo comma, Cost., nonché «sovvert[irebbe] del tutto la logica di attuazione» dei principi di solidarietà territoriale di cui all’art. 119, terzo e quinto comma, Cost., dal momento che comporterebbe da parte dello Stato «l’accertamento di una nuova entrata» senza che sia indicata la «destinazione di tali risorse». Infatti, il meccanismo approntato dalla norma impugnata riveste il carattere di principio fondamentale nell’ambito del coordinamento dinamico della finanza pubblica: la limitazione all’autonomia finanziaria regionale, conseguente alla imposizione del vincolo, risponde quindi all’esigenza che anche le regioni concorrano al raggiungimento dell’obiettivo di contenimento della spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche. Quanto poi, alla denuncia della ricorrente riguardante il previsto trasferimento di risorse dal bilancio delle regioni a quello dello Stato, per di più senza che quest’ultimo indichi la destinazione di tali entrate, non è incoerente con l’art. 119 Cost., in quanto la norma statale struttura un vero e proprio contributo alla finanza pubblica, ripartito in maniera uniforme su tutte le regioni a statuto ordinario. Non conducente è anche il rilievo regionale dell’assenza di una destinazione espressa assegnata dallo Stato alle risorse trasferite dalle regioni: nel bilancio statale il contributo in questione è infatti contabilizzato considerandone gli effetti in termini di indebitamento netto, e dunque registrandone direttamente l’incidenza positiva ai fini dei saldi di finanza pubblica, in coerenza con l’obiettivo di coordinamento finanziario espresso dalla disposizione.

Operare congiunto dei parametri di armonizzazione, equilibrio, copertura, la sana e corretta gestione finanziaria

Riaccertamento straordinario dei residui: ripiano delle quote di disavanzo non recuperate, relative al rendiconto 2018, entro il termine massimo di dieci anni

Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, nel testo vigente *ratione temporis*, sollevate dal giudice *a quo* in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., la Corte ne ha ritenuto l'illegittimità costituzionale sotto il profilo della lesione del principio dell'obbligo di copertura della spesa e dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sono state ritenute fondate (**sentenza n. 9/2024**, IQ24). Secondo la Corte, il riaccertamento straordinario, a cui fa riferimento il titolo della disposizione censurata, è stato introdotto dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118 del 2011 per far emergere il disavanzo occulto provocato dal mancato aggiornamento delle situazioni creditorie e debitorie pregresse, il quale, senza un'appropriata copertura, mina l'equilibrio del bilancio, sia in prospettiva annuale che pluriennale (sentenza n. 6 del 2017). Ebbene, la previsione contenuta nel censurato art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, che consente il ripiano delle quote di disavanzo non recuperate, relative al rendiconto 2018, entro il termine massimo di dieci anni, viola l'obbligo di provvedere alla copertura della spesa previsto dall'art. 81, terzo comma, Cost.; ciò permette di ampliare, illegittimamente, la capacità della regione di effettuare nuove spese, provocando un ulteriore squilibrio dei conti pregiudizievole per la finanza pubblica allargata con conseguente necessità di ulteriori manovre finanziarie restrittive che possono gravare più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione. La Corte ha anche ribadito che l'obbligo di copertura finanziaria rappresenta un presupposto indispensabile per un bilancio in equilibrio «dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse» (sentenza n. 84 del 2023, che richiama la sentenza n. 274 del 2017).

Riassorbimento del disavanzo oltre il ciclo di bilancio

Con la stessa **sentenza n. 9/2024** (IQ24), la Corte ha ritenuto l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, nella versione vigente *ratione temporis*, comporta, inoltre, da un lato l'elusione dell'obbligo di incrementare la quota annuale del disavanzo pregresso non ripianato nei precedenti esercizi con un indebito «trascinamento nel tempo» del disavanzo stesso (sentenza n. 246 del 2021) e, dall'altro lato, riduce l'importo delle quote periodiche del disavanzo da recuperare, delineando una modalità di recupero del disavanzo in violazione degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., sotto il profilo dell'equilibrio del bilancio e dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (sentenza n. 268 del 2022), divergendo dal dettato dell'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, regola generale prevista dal legislatore statale per il recupero del disavanzo a tutela dell'equilibrio del bilancio del singolo ente e del complessivo equilibrio della finanza pubblica, non derogabile in sede di Commissione paritetica per la realizzazione del contingente interesse regionale. In proposito, la Corte ha riaffermato che il riassorbimento del disavanzo in periodi che vanno ben oltre il ciclo di bilancio ordinario comporta una lesione a tempo indeterminato dei precetti costituzionali evocati che finisce per disincentivare il buon andamento dei servizi e scoraggiare le buone pratiche ispirate a una oculata e proficua spendita delle risorse della collettività (sentenze n. 235 del 2021 e n. 18 del 2019). Pertanto, «la disciplina temporale del rientro dal disavanzo non può che correlarsi

allo specifico esercizio nel quale ciascuna componente di tale aggregato si è prodotta, così da consentire che, pur nella continuità degli esercizi, questa venga recuperata nel periodo massimo consentito» (sentenza n. 168 del 2022).

Dilatazione dei tempi di recupero del deficit con riduzione dell'ammontare delle quote come originariamente determinate e accantonate e/o vincolate nel risultato di amministrazione

Con la **sentenza n. 9/2024** (IQ24), sono state fondate anche le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 30 del 2019 sollevate in riferimento agli artt. 81 e 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost. La dilatazione dei tempi di recupero del deficit (previste dalla norma regionale) e la correlata riduzione dell'ammontare delle quote come originariamente determinate e accantonate e/o vincolate nel risultato di amministrazione, comporta, quale diretta conseguenza, un notevole ampliamento della capacità di spesa della Regione Siciliana, la quale è incentivata ad effettuare nuove spese senza prevedere una idonea copertura, piuttosto che coprire il disavanzo precedente, provocando un peggioramento del già precario equilibrio finanziario, vulnerando il presupposto della sana gestione finanziaria e del corretto esercizio dell'autonomia degli enti territoriali nonché del dovere di concorrere alla realizzazione degli obiettivi posti in sede nazionale e in ambito eurounitario e sovranazionale (in tal senso, sentenza n. 4 del 2020). Si tratta di un principio che non può essere derogato neppure in favore delle regioni a statuto speciale, le quali partecipano insieme agli altri enti territoriali alla finanza pubblica allargata (sentenza n. 165 del 2023). Il legislatore regionale siciliano non tiene conto, tra l'altro, che il recupero del disavanzo in dieci annualità, invece che nelle consuete tre previste dalla regola generale di cui all'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, sarebbe stato subordinato dal più volte citato art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 alla sottoscrizione di un accordo tra la regione e lo Stato per l'adozione di specifici impegni per l'effettivo rientro dal disavanzo; accordo che al momento dell'adozione della disposizione censurata non era tuttavia intervenuto. La disposizione censurata, anziché prevedere misure di contenimento della spesa, dispone modalità di recupero del disavanzo che consentono addirittura di ampliarla senza adeguata copertura, in tal modo compromettendo il già difficile assetto della finanza regionale, con conseguenze sui contribuenti presenti e futuri, gravati dall'esigenza di un maggiore prelievo fiscale necessario a ripristinare il turbato equilibrio. L'art. 4, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 30 del 2019 dispiega altresì effetti negativi sull'equilibrio della finanza pubblica allargata in quanto i conti della Regione Siciliana confluiscono nelle risultanze dei conti nazionali, con ciò ostacolando la realizzazione degli obiettivi macroeconomici nazionali e di quelli concordati in sede eurounitaria e sovranazionale.

Variazioni retroattive sulle poste attive e passive del bilancio, già assoggettate a parificazione per l'esercizio antecedente, che lasciano ex post prive di copertura le obbligazioni assunte in corso di quell'esercizio

Anche le censure sollevate nei confronti dell'art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., nonché in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., in relazione all'art. 51 del d.lgs. n. 118 del 2011, sono state ritenute fondate (**sentenza n. 9/2024**, IQ24). Le disposizioni censurate dispongono variazioni retroattive sulle poste attive e passive del bilancio, già assoggettate a parificazione per l'esercizio antecedente, che lasciano *ex post* prive di copertura le obbligazioni assunte in corso di quell'esercizio, così privando di certezza i termini di

riferimento per la costruzione delle previsioni dei successivi bilanci e del loro equilibrio (sentenze n. 165 del 2023 e n. 89 del 2017). Detta assenza di copertura, secondo la Corte, provoca uno sbilanciamento economico-finanziario nelle risultanze degli esercizi successivi, ivi compreso quello sottoposto al giudizio di parifica, determinando – per le motivazioni già esposte con riguardo all’art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 e all’art. 4 della legge reg. Siciliana n. 30 del 2019 – il contrasto con il principio che sancisce l’obbligo di copertura della spesa e con il principio di equilibrio di bilancio di cui agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost. Le medesime disposizioni contrastano con l’art. 51 del d.lgs. n. 118 del 2011, norma interposta dell’art. 81, quarto comma, Cost. con riguardo ai principi di annualità e di continuità del bilancio. In particolare, ha evidenziato la Corte che la citata norma interposta stabilisce che «[n]essuna variazione al bilancio può essere approvata dopo il 30 novembre dell’anno a cui il bilancio stesso si riferisce», fatte salve le eccezioni espressamente indicate al comma 6 della medesima disposizione. Il predetto paradigma è una specificazione del principio dell’equilibrio tendenziale contenuto nell’art. 81 Cost. in quanto «collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato» (*ex plurimis*, sentenza n. 181 del 2015), consentendo di connettere in modo strutturale e pluriennale i bilanci preventivi e successivi assicurandone certezza e stabilità. Detta connessione comporta la necessità di rispettare la sequenza temporale degli adempimenti legislativi e amministrativi afferenti al bilancio preventivo e consuntivo poiché una sana gestione finanziaria non può non tener conto della corretta determinazione della situazione economico-finanziaria da cui prende le mosse, la quale si proietta sugli esercizi successivi, coinvolgendo le relative gestioni e l’equilibrio dei bilanci (sentenza n. 165 del 2023).

Conservazione di residui attivi ultradecennali in assenza di elementi dimostrativi, come già riscontrato nella delibera della Corte dei conti in sede di parificazione del rendiconto regionale con incidenza sulla veridicità del risultato di amministrazione

Con la **sentenza n. 39/2024** (IQ24), la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale degli artt. 4, 6, 9 e 12 della legge reg. Molise n. 6 del 2021 e degli artt. 1, 3, 4 e 5 della legge reg. Molise n. 7 del 2021, in riferimento agli artt. 81, commi primo e terzo, 97, primo comma, e 119, primo comma, anche in combinato disposto con gli artt. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

In primo luogo, le disposizioni censurate (artt. 4 e 6 della legge reg. Molise n. 6 del 2021, che conservano residui attivi ultradecennali in assenza di elementi dimostrativi della sussistenza delle ragioni del loro mantenimento - sebbene la stessa Corte dei conti, con la delibera n. 80/2021/PARI, avesse evidenziato che, proprio in ragione della originaria o sopravvenuta esigibilità, l’alternativa alla loro cancellazione avrebbe dovuto consistere nel loro conteggio tra le poste da assoggettare all’accantonamento nel FCDE), anche in considerazione di quanto già accertato dalla competente Sezione regionale della Corte dei conti con delibera n. 80/2021/PARI riguardante l’esercizio 2020, - indicano l’importo dei residui attivi privi, nel loro complesso, di attendibilità e coerenza e insuscettibili di essere valutati come credibili, sufficientemente sicuri, non arbitrari o irrazionali (sentenza n. 49 del 2018), così determinando la lesione dei principi di armonizzazione dei sistemi contabili, fissati dallo Stato nell’esercizio della propria competenza legislativa esclusiva di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., dell’equilibrio del bilancio e dell’obbligo di copertura della spesa. Infatti, mentre il legislatore molisano ha integralmente sterilizzato solo due residui di accertata insussistenza, ha conservato i restanti residui in misura rilevante senza una comprovata attestazione della persistente esigibilità e non ha provveduto a neutralizzarli mediante l’accantonamento nel FCDE, in contrasto con l’art. 11, comma 6,

lettera e), del d.lgs. n. 118 del 2011, ai sensi del quale la relazione sulla gestione allegata al rendiconto deve, in particolare, illustrare «le ragioni della persistenza dei residui con anzianità superiore ai cinque anni e di maggiore consistenza». In secondo luogo, la Corte ha rilevato che l'art. 9 della legge reg. Molise n. 6 del 2021 attesta un risultato di amministrazione negativo, ma di importo più contenuto rispetto a quello accertato dalla Sezione di controllo rimettente. Ebbene, la sottostima del risultato di amministrazione, rispetto a quanto certificato dalla Corte dei conti nella decisione di parifica (delibera n. 80/2021/PARI) è stata ritenuta lesiva degli evocati parametri costituzionali di cui agli artt. 97, primo comma, 119, primo comma, e 81, primo comma, Cost., il cui rispetto è assicurato anche dalle regole contabili emanate nell'esercizio della competenza legislativa statale (art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011) in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici» presidiata dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., a sua volta parimenti violato. Inoltre, l'errata determinazione del saldo negativo di amministrazione al 31 dicembre 2020, se riguardata sotto il particolare profilo dell'incidenza sulla corretta copertura delle spese stanziate nei successivi esercizi, risulta altresì lesiva del parametro finanziario di cui all'art. 81, terzo comma, Cost. Quanto all'art. 12 della legge reg. Molise n. 6 del 2021, infine, va dichiarato costituzionalmente illegittimo poiché i documenti allegati al bilancio ai sensi degli artt. 10 e 11 del d.lgs. n. 118 del 2011, concorrendo a illustrare la situazione contabile dell'ente al 31 dicembre 2020, formano, insieme al rendiconto, un complesso inscindibile, i cui contenuti sono strettamente collegati. Infatti, le risultanze esposte nell'Allegato 2 (prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione) costituiscono, a un tempo, l'esito e il fondamento delle elaborazioni contenute negli altri allegati. Da ciò la Corte ha ritenuto la caducazione del prospetto dimostrativo – che riporta un saldo di amministrazione non corretto perché sensibilmente inferiore a quello reale – in conseguenza della violazione dei parametri costituzionali richiamati. In definitiva, sulla scorta di quanto statuito anche dalla sentenza n. 268 del 2022, l'erronea applicazione dei principi contabili e il conseguente pregiudizio arrecato alla correttezza e all'attendibilità dei valori assunti a riferimento per la costruzione del rendiconto 2020 (a loro volta, lesivi degli equilibri degli esercizi successivi in ragione del principio di continuità tra gli esercizi finanziari), comporta l'illegittimità costituzionale dell'intero art. 12 della legge reg. Molise n. 6 del 2021, anche alla luce «dell'inderogabile principio di continuità tra gli esercizi finanziari [...] che richiede il collegamento genetico tra i bilanci secondo la loro sequenza temporale» (sentenza n. 274 del 2017).

Illegittimità “a cascata” della legge di stabilità regionale per effetto della riscontrata illegittimità costituzionale della legge di approvazione del rendiconto regionale riguardante l'esercizio precedente

Con la stessa **sentenza n. 39/2024** (IQ24), anche le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti degli artt. 1, 3, 4 e 5 della legge reg. Molise n. 7 del 2021, l'ultimo come modificato dall'art. 5, commi 2 e 3, della legge reg. Molise n. 8 del 2022, in riferimento agli artt. 81, commi primo e terzo, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera e), «armonizzazione dei bilanci pubblici», e 119, primo comma, Cost., sono state ritenute fondate. I vizi di legittimità costituzionale della legge reg. Molise n. 6 del 2021, relativa al rendiconto per l'esercizio finanziario 2020, sono stati ritenuti riverberarsi sulla legge regionale di programmazione di bilancio dell'esercizio successivo e sulla legge di assestamento dell'esercizio 2021. Infatti, il principio di continuità dei bilanci, intimamente connesso al ciclo della programmazione, implica che i dati contabili, nel quadro della naturale successione temporale delle singole annualità, devono essere rilevati e rappresentati con correttezza nelle situazioni contabili di chiusura e di riapertura dei conti

e in tutti i documenti contabili (paragrafo 11 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011). Le risultanze dell'annualità precedente rappresentano, infatti, un dato di riferimento del successivo orizzonte temporale, incidendo direttamente sulla programmazione. In proposito, la Corte ha chiarito che il principio di continuità del bilancio rappresenta «una specificazione del principio dell'equilibrio tendenziale contenuto nell'art. 81 Cost., in quanto «collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato» (*ex plurimis*, sentenza n. 181 del 2015), consentendo di inquadrare in modo strutturale e pluriennale la stabilità dei bilanci preventivi e successivi» (sentenza n. 49 del 2018). Tale principio è teleologicamente collegato a quello dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui all'art. 81 Cost., ai sensi del quale ogni rendiconto è geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie. Quanto alle singole disposizioni censurate, l'art. 1, provvedendo ad aggiornare il valore dei residui attivi e passivi tenuto conto dei dati contenuti nel rendiconto 2020, incorre nei medesimi vizi già riscontrati in relazione agli artt. 4 e 6 della legge reg. Molise n. 6 del 2021, nella misura in cui nel totale sono confluiti residui la cui reale sussistenza e consistenza è stata smentita dalla decisione di parifica del rendiconto 2020 n. 80/2021/PARI. Il successivo art. 3 della legge reg. Molise n. 7 del 2021 replica nella legge regionale di assestamento il valore dei dati contabili che nella legge regionale di approvazione del rendiconto 2020 erano stati non correttamente quantificati, con particolare riferimento ai contenuti del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione, con conseguente grave sottostima del risultato di amministrazione dell'esercizio 2020, la cui alterazione ha comportato l'indebito ampliamento della spesa. In conseguenza dell'applicazione di quote annuali di ripiano inferiori a quelle dovute, gli stanziamenti autorizzati nei successivi esercizi – a partire appunto dal 2021 – si sono attestati al di sopra dei limiti consentiti dalle entrate disponibili, comportando la lesione degli artt. 81, commi primo e terzo, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera e), e 119, primo comma, Cost., considerato che «copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse» (sentenza n. 274 del 2017). Per giurisprudenza costituzionale ormai costante il rispetto dei suddetti principi è funzionale a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (sentenze n. 44 del 2021, n. 62 del 2017 e n. 82 del 2015). L'art. 4 della citata legge regionale di assestamento è stata ritenuta costituzionalmente illegittima in quanto, come rilevato dalla Sezione rimettente, prevede una serie di variazioni degli stanziamenti, sia di competenza che di cassa, per il triennio 2021-2023 al fine di assicurare il pareggio meramente formale (o numerico) tra le variazioni di entrata e di uscita di ciascun esercizio, senza tener conto della necessità di ripianare maggiori quote del disavanzo emerso al 31 dicembre 2020 rispetto a quelle applicate, producendo in tal modo un surrettizio ampliamento della capacità di spesa in contrasto con i suddetti principi diretti a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche. Infine, è stato ritenuto costituzionalmente illegittimo anche l'art. 5 – nel testo vigente dopo la modifica apportata dall'art. 5, commi 2 e 3, della legge reg. Molise n. 8 del 2022 – in ragione del fatto che ciascuno degli stanziamenti di entrata e spesa del bilancio di previsione concorre, con gli altri, alla determinazione dei valori delle singole poste contabili e, nel contempo, all'articolazione complessiva del medesimo bilancio. L'illegittimità di una grandezza contabile si riflette, infatti, a cascata su tutte le altre, determinando l'illegittimità di tutti i documenti allegati all'art. 5, la cui redazione è stata effettuata assumendo a riferimento risultanze giuridico-contabili difformi

da quanto certificato dalla Corte dei conti, e comportando, conseguentemente, la violazione dei parametri costituzionali evocati.

Ripiano del disavanzo in un arco decennale – in deroga all'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 – ma permette anche di sospendere per il 2021 il recupero delle quote di disavanzo relative al 2018

Con la **sentenza n. 120/2024** (IIQ24), la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, nella versione risultante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 18 gennaio 2021, n. 8, applicato *ratione temporis*. La Corte ha mosso dalla premessa che l'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, vigente *ratione temporis*, introdotto per dare attuazione allo statuto speciale, non reca alcun riferimento a ciò che è disciplinato dagli artt. 14 e 17 dello statuto medesimo, i quali non includono, tra le materie assegnate alla potestà legislativa esclusiva e concorrente della Regione, quelle della contabilità e della disciplina del bilancio. Tanto chiarito, la Corte ha rilevato come la disposizione di attuazione statutaria censurata, rispetto a quanto previsto da quella previgente già dichiarata costituzionalmente illegittima, non solo consente il ripiano del disavanzo in un arco decennale – in deroga all'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 – ma permette anche di sospendere per il 2021 il recupero delle quote di disavanzo relative al 2018. Sicché, per effetto della normativa censurata, la Regione Siciliana beneficerebbe per il 2021 di un indebito ampliamento della capacità di spesa pari alle quote di disavanzo relative al 2018 non recuperate, il cui ripiano è stato sospeso e rinviato in quote decennali a partire dal 2022. Orbene, la possibilità di sospendere per un anno il pagamento delle quote di disavanzo pregresso, in una situazione già precaria per le finanze pubbliche siciliane – ha rilevato la Corte – “non fa che aggravare la situazione finanziaria della Regione, dal momento che, anziché intraprendere un percorso responsabile di contrazione della spesa, ne favorisce l'espansione, riducendo, fino ad azzerare per il 2021, l'onere restitutorio sottoscritto in precedenza dalla Regione con il piano di rientro”. Tale scelta del legislatore regionale della Sicilia, si ripercuote, secondo la Corte, inevitabilmente sui già delicati equilibri di bilancio regionali, presidiati dagli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., nonché sugli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale, la cui violazione determina l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione Siciliana, in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Siciliana per l'esercizio finanziario 2021.

Con la medesima **sentenza n. 120/2024** (IIQ24), la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 30 per contrasto con la regola generale prevista per il recupero del disavanzo dall'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, per violazione degli artt. 81, 97, primo comma, Cost., sotto il profilo del principio dell'obbligo di copertura della spesa, dell'equilibrio del bilancio e della sana gestione finanziaria. Tale norma rideterminava, integralmente, il previgente percorso di rientro dal disavanzo della Regione Siciliana, recependo le innovazioni introdotte dalla normativa di attuazione statutaria di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, vigente *ratione temporis*, sospendendo e dilatando i tempi di recupero del disavanzo. Secondo la Corte, infatti, tale normativa comporta un illegittimo ampliamento della capacità di spesa della Regione Siciliana, la quale, anziché recuperare il disavanzo precedente, può così effettuare nuove spese prive di idonea copertura, provocando un peggioramento del già precario equilibrio finanziario, con conseguenze sui contribuenti presenti e futuri ai fini

del ripristino del turbato equilibrio. In presenza di difficoltà nel risanamento dell'ente strutturalmente deficitario, secondo la Corte, «il recupero del disavanzo non può essere ulteriormente procrastinato, dovendosi, per converso, porre in essere azioni indispensabili ad incentivare il buon andamento dei servizi e pratiche di amministrazione ispirate a una oculata e proficua spendita delle risorse della collettività (in tal senso, sentenze n. 235 del 2021 e n. 18 del 2019), anche per evitare gravose “eredità” per i futuri amministratori (ancora sentenza n. 235 del 2021)» (sentenza n. 9 del 2024)”. La Corte ha, altresì, aggiunto che, come già rilevato con riguardo all'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, anche l'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 30 del 2021, dispiega effetti negativi sull'equilibrio della finanza pubblica allargata, in quanto i conti della Regione Siciliana confluiscono nelle risultanze dei conti nazionali, con ciò ostacolando la realizzazione degli obiettivi macroeconomici nazionali e di quelli concordati in sede euro unitaria e sovranazionale (in tal senso, *ex multis*, sentenze n. 84 del 2023, n. 231 e n. 80 del 2017).

Coordinamento della finanza pubblica e autonomia finanziaria delle Regioni ad autonomia finanziaria differenziata

Estensione alle Regioni ad autonomia differenziata dell'obbligo di concorrere al sostegno della finanza della finanza della Repubblica

Con la **sentenza n. 145/2024** (IIQ24), la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6-ter, comma 4, del decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, convertito, con modificazioni, nella legge 27 novembre 2023, n. 170, che modifica l'art. 1, comma 853, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, promosse in riferimento con specifico riferimento agli artt. 1 e 9 della legge n. 243 del 2012, anche interpretati alla luce degli artt. 81 e 97 Cost. e dell'art. 5, comma 2, lettera c), della legge cost. n. 1 del 2012, nonché alle competenze legislative statutariamente e costituzionalmente garantite alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e, in particolare, la sua competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica. Infatti, ha ritenuto la Corte, proprio la competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica della medesima Regione nonché l'esigenza di assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci impone agli enti territoriali di sostenere la finanza pubblica in misura proporzionale rispetto alle proprie possibilità, senza che nessuno possa sottrarsi a questi doveri, perché ciò significherebbe altrimenti aggravare il peso del contributo per gli altri enti territoriali. Sicché, l'inderogabilità del dovere di tutti gli enti territoriali di concorrere alla finanza pubblica, quando ciò sia necessario, in proporzione alle proprie possibilità e secondo criteri condivisi con lo Stato.

Armonizzazione dei bilanci pubblici

- Il parametro costituzionale dell'armonizzazione dei bilanci «per effetto delle strette interrelazioni tra i principi costituzionali [...] è servente al coordinamento della finanza pubblica, dal momento che la sincronia delle procedure di bilancio è collegata alla programmazione finanziaria statale e alla redazione della manovra di stabilità, operazioni che presuppongono da parte dello Stato la previa conoscenza di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei» (Corte cost. **sentt. n. 190/2022** e n. 184/2016) (IIIQ22);

- l'armonizzazione dei bilanci pubblici (che si colloca contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al coordinamento della finanza pubblica) è finalizzata a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci (sentenza n. 184 del 2016) IIQ16;
- l'«armonizzazione dei bilanci pubblici» è finalizzata «a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria» (sentenze n. 167/2021; n. 80/2017 e n. 184/2016) IIIQ21;

Ordinamento contabile regionale

- non è consentita, con legge di approvazione del rendiconto regionale, la contabilizzazione nel bilancio consuntivo di residui attivi effettuata senza il previo accertamento degli stessi, come previsto, dall'art. 21 della legge quadro in materia di finanza regionale n. 76 del 2000, che costituisce norma interposta statale di principio di coordinamento della finanza pubblica a garanzia della certezza e attendibilità delle risultanze della gestione economica e finanziaria degli enti territoriali (sentenza n. 138 del 2013) IQ13;
- non è consentito l'utilizzo di quota parte del "saldo finanziario presunto" alla chiusura di esercizio a copertura di stanziamenti di spese non vincolate per violazione: a) dell'art. 81, quarto comma, Cost., stante la non consentita imputazione all'avanzo di amministrazione presunto, entità giuridicamente ed economicamente inesistente; b) del principio di unità che preclude la correlazione vincolata tra la posta di entrata e la spesa, dal momento che nella fattispecie non esiste alcuna specifica disposizione legittimante tale deroga (sentenza n. 250 del 2013) IIIQ13.
- illegittima, per violazione dell'art. 81, comma 4, Cost., è la disposizione regionale che fa impiego, a copertura, di economie per il finanziamento di nuovi oneri in assenza di certificazione dell'avanzo di amministrazione e di approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente (sentenza n. 141 del 2014) IIQ14;
- non è consentito l'utilizzo di quota parte del "saldo finanziario presunto" alla chiusura di esercizio a copertura di stanziamenti di spese non vincolate, per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. poiché: a) l'avanzo di amministrazione presunto è entità giuridicamente ed economicamente inesistente; b) pena la violazione del principio di unità del bilancio, 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) IIQ13;
- 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 (sentenza n. 266 del 2013 nonché sentenze n. 241 del 2013 e n. 192 del 2012) IIIQ2013;

- l'iscrizione nell'"avanzo di amministrazione" di somme nella parte attiva del bilancio per allargare la possibilità di spesa pregiudica l'equilibrio di bilancio tutelato in relazione all'art. 81, terzo e quarto comma, Cost., l'art. 117, secondo comma, lettera e), nonché i principi del decreto legislativo n. 118 del 2011 in tema di armonizzazione dei conti pubblici, i quali 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., poiché (nella specie) detta manovra consiste essenzialmente nel programmare una spesa superiore a quella consentita dalle risorse disponibili nell'esercizio finanziario, nel biennio successivo e nel lungo periodo di rientro dai disavanzi pregressi; 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 (sentenza n. 279 del 2016) IIIQ16;
- confligge con l'art. 81, terzo comma, Cost. la mancata contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità previste dagli artt. 2 e 3 del decreto-legge n. 35 del 2013 ed effettivamente percepite negli esercizi 2013 e 2014, nonché quella afferente alla mancata copertura nel triennio della quota interessi e della quota capitale da restituire con riguardo alle suddette anticipazioni, poiché mentre le citate disposizioni di cui al decreto-legge n. 35 hanno la finalità di consentire di adempiere ad oneri pregressi attraverso una mera anticipazione di cassa di lungo periodo ed un parallelo rientro dal deficit (mediante proporzionate riduzioni della spesa corrente nel periodo di ammortamento dell'anticipazione di cassa) (sentenza n. 181 del 2015), l'impostazione del bilancio regionale finisce per aggravare - attraverso la mancata contabilizzazione delle risorse incamerate ed il mancato stanziamento degli oneri relativi alla restituzione del prestito allo Stato - le disfunzioni cui l'anticipazione stessa doveva porre rimedio e per incrementare il disavanzo potenziale dell'ente (sentenza n. 279 del 2016) IIIQ16;
- la procedura di riaccertamento straordinario dei residui, prevista dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118 del 2011, è finalizzata a verificare il complesso dei residui attivi e passivi al 1° gennaio 2015, in modo da rendere veritiere le risultanze delle passate gestioni ed iscriverle in bilancio coerentemente con il principio della competenza finanziaria potenziata, individuando i residui non sorretti da alcuna obbligazione giuridica, destinati ad essere definitivamente cancellati, e quelli corrispondenti ad obbligazioni perfezionate, ripartiti secondo l'esercizio di scadenza dell'obbligazione; sicché, nella logica del nuovo sistema, introdotto dal d.lgs. n. 118 del 2011 - che è quella di dare evidenza contabile e rilevanza giuridica ad alcune diacronie intercorrenti tra la realizzazione delle entrate e l'erogazione delle spese -, il disavanzo tecnico, per il periodo intercorrente tra l'esercizio di applicazione in bilancio e quello di copertura, si configura quale vero e proprio disavanzo che, senza una corretta, nominativa ed analitica individuazione dei creditori e dei debitori coinvolti nel calcolo delle operazioni finalizzate all'ammissibilità del disavanzo stesso e senza un'appropriata determinazione del fondo pluriennale vincolato, risulta non conforme a Costituzione perché mina l'equilibrio del bilancio, sia in prospettiva annuale che pluriennale (sentenza n. 6 del 2017) IQ17;

Necessarietà dell'approvazione del rendiconto e principio di annualità

- il superamento del termine di legge previsto per l'approvazione del rendiconto regionale non consuma il potere-dovere dell'amministrazione regionale di provvedere a un

adempimento indefettibile quale l'approvazione del rendiconto, in considerazione del principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici, che è uno dei parametri teleologicamente collegati al principio dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui all'art. 81 Cost., in base al quale ogni rendiconto sia geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie; sicché una siffatta infondata preclusione paralizzerebbe, ove fosse applicata, la corretta gestione economico-finanziaria degli esercizi successivi con violazione del principio di continuità del bilancio, specificazione del principio dell'equilibrio tendenziale contenuto nell'art. 81 Cost., in quanto «collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato», consentendo di inquadrare in modo strutturale e pluriennale la stabilità dei bilanci preventivi e successivi (sentenza n. 49 del 2018) IQ18;

Modalità di esposizione della legge di approvazione del rendiconto regionale

- la legge di approvazione del rendiconto - indipendentemente dalla compilazione e redazione dei complessi allegati al bilancio previsti dal d.lgs. n. 118 del 2011 - deve contenere, in coerenza con le risultanze di detti allegati, tre elementi fondamentali: a) il risultato di amministrazione espresso secondo l'art. 42 del decreto in questione; b) il risultato della gestione annuale inerente al rendiconto; c) lo stato dell'indebitamento e delle eventuali passività dell'ente applicate agli esercizi futuri. Infatti, il primo risultato chiarisce la situazione economico-finanziaria al termine dell'esercizio in modo comparabile a quella dell'anno precedente e a quella che sarà determinata per l'esercizio successivo. Il secondo enuclea - dal contesto complessivo di cui al precedente punto a) - le risultanze della gestione annuale integralmente imputabile agli amministratori in carica. Il terzo fornisce il quadro pluriennale dell'indebitamento, consentendo una prospettiva di sindacato sia in relazione ai vincoli europei, sia in relazione all'equità intergenerazionale, strumento servente alla determinazione dei costi-benefici afferenti alle generazioni future con riguardo alle politiche di investimento in concreto adottate (sentenza n. 49 del 2018) IQ18;

Calcolo del risultato di amministrazione (art. 42 del d.lgs. n. 118/2011)

- confliggono con l'art. 81 Cost. e con l'art. 119, sesto comma, Cost. le norme regionali che considerano quali componenti attive del risultato di amministrazione due voci, il Fondo di anticipazione di liquidità e il complesso dei mutui autorizzati e non contratti per investimenti che, invece, ineriscono a profili debitori o addirittura si concretano in cespiti inesistenti. A quest'ultima categoria appartengono i mutui autorizzati e non stipulati, mentre le anticipazioni di liquidità costituiscono elemento influente sulla sola cassa e non un cespite utilizzabile nella parte attiva del bilancio. La loro contabilizzazione in entrata amplia artificiosamente le risorse disponibili consentendo spese oltre il limite del naturale equilibrio ed esonera, per di più, l'amministrazione dal porre doveroso rimedio al disavanzo effettivo oscurato dall'eccentrica operazione contabile; ne deriva, tra l'altro, la mancata copertura delle spese per l'insussistenza dei cespiti in entrata e il conseguente squilibrio del bilancio di competenza, con conseguente aggravio per i risultati di amministrazione negativi provenienti dai precedenti esercizi (sentenza n. 247 del 2017) IIIQ2017;

Istituto dei mutui autorizzati e non contratti

- l'istituto dei "mutui autorizzati e non contratti" non può trasformare i prestiti in una sorta di "mutui a pareggio bilancio", proibiti agli enti locali fin dal decreto-legge 17 gennaio 1977, n. 2 convertito, con modificazioni, dalla legge 17 marzo 1977, n. 62; sicché, in coerenza con il principio dell'equilibrio del bilancio di cui all'art. 81 Cost. e con l'art. 119, sesto comma, Cost., il quale contempla la "regola aurea" secondo cui l'indebitamento può servire solo alla promozione di investimenti e non alla sanatoria di spese per investimenti non coperti, attualmente, i mutui autorizzati devono essere stipulati nell'anno di autorizzazione e tale stipulazione deve necessariamente precedere, secondo i principi generali, l'avvio di qualsiasi procedura di spesa con essi finanziata (sentenza n. 274 del 2017) IIIQ17;

Esposizione del risultato di amministrazione e legge regionale di approvazione del rendiconto

- le pur complesse regole della legislazione statale concernenti "gli allegati al bilancio", con conseguente deficit in termini di chiarezza deve essere necessariamente compensata – nel testo della legge di approvazione del rendiconto – da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge (sentenza n. 274 del 2017) IIIQ17;

- con la sentenza n. 58/2024 (IQ24), la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Molise 31 dicembre 2022, n. 27 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici. La Corte ha, preliminarmente, rilevato che la legge regionale di approvazione del rendiconto per l'esercizio 2021 presentava un risultato di amministrazione inferiore a quello effettivo, in ragione della mancata adozione, in sede di assestamento del bilancio, di adeguate misure volte a rappresentare in maniera corretta il disavanzo da ripianare, in quanto la gestione finanziaria della Regione Molise, per l'intero esercizio 2021, è stata condizionata dalla grave sottostima del risultato di amministrazione dell'esercizio 2020, la cui alterazione ha comportato l'indebito ampliamento della spesa (sentenza n. 39 del 2024). La Corte ha rilevato che, ai sensi dell'art. 50, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, la Regione deve approvare con legge l'assestamento di bilancio entro il 31 luglio, sulla scorta dei saldi accertati in sede di rendiconto dell'esercizio scaduto il 31 dicembre precedente; ovvero, nelle more della conclusione del giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio precedente, sulla base del disegno di legge di rendiconto approvato dalla Giunta regionale (art. 50, comma 3-bis). Inoltre, la legge regionale di assestamento del bilancio deve dare atto del permanere degli equilibri generali di bilancio e, in caso di accertamento negativo, l'ente deve assumere i necessari provvedimenti di riequilibrio (art. 50, comma 2). Ma la Regione Molise non ha assestato correttamente il bilancio di previsione dell'esercizio 2021 né per quanto riguarda l'esatta quantificazione del disavanzo complessivo, né per quanto riguarda la quota annuale da ripianare. Dette irregolarità – già accertate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 39 del 2024, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di varie disposizioni della legge reg. Molise n. 7 del 2021 – sono state ritenute dalla Corte tali da viziare la legge regionale di approvazione del rendiconto, risultando in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici. La Corte ha, in proposito, ribadito che l'armonizzazione dei bilanci pubblici è «finalizzata a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il

coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci» (sentenza n. 184 del 2016). Pertanto, anche il sistema contabile regionale è soggetto ai predetti principi, che si configurano come limitazioni necessarie idonee «a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti» (sentenza n. 279 del 2006). In particolare, l'autonomia della regione in questo ambito normativo trova il suo limite nelle disposizioni poste dallo Stato per la salvaguardia degli interessi finanziari riconducibili, sotto il profilo teleologico, a plurimi parametri costituzionali, quali il coordinamento della finanza pubblica, la disciplina degli equilibri di bilancio di cui all'art. 81 Cost. (sentenza n. 6 del 2017), i principi del buon andamento finanziario e della programmazione di cui all'art. 97, commi primo e secondo, Cost.

Utilizzo dell'avanzo di amministrazione "libero"

- gli enti territoriali in avanzo di amministrazione hanno la mera facoltà – e non l'obbligo – di mettere a disposizione delle politiche regionali di investimento una parte o l'intero avanzo; è infatti nella piena disponibilità dell'ente titolare dell'avanzo partecipare o meno alle intese in ambito regionale; ne discende che solo in caso di libero esercizio di tale opzione l'ente può destinare l'avanzo all'incremento degli spazi finanziari regionali. Ove, viceversa, tale opzione solidaristica non sia ritenuta utile dall'ente titolare dell'avanzo, in capo allo stesso permane la disponibilità del suo impiego (sentenza n. 247 del 2017) IIIQ17;
- il miglior rapporto tra equilibrio del bilancio e buon andamento dell'azione amministrativa risiede in un armonico perseguimento delle finalità pubbliche attraverso il minor impiego possibile delle risorse acquisite mediante i contributi e il prelievo fiscale; in sostanza, un ottimale rapporto tra efficienza ed equità (sentenza n. 247 del 2017) IIIQ17;

Utilizzo del "fondo vincolato"

- la qualificazione normativa del fondo pluriennale vincolato di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011 costituisce una definizione identitaria univoca dell'istituto, la cui disciplina è assolutamente astretta dalla finalità di conservare la copertura delle spese pluriennali, il che comporta che nessuna disposizione – ancorché contenuta nella legge rinforzata – ne possa implicare un'eterogenesi semantica e funzionale senza violare l'art. 81 della Costituzione; sicché, dall'analitica definizione normativa del fondo pluriennale vincolato, esso non può che essere "naturalmente" finalizzato a conservare le risorse necessarie per onorare le relative scadenze finanziarie (sentenza n. 247 del 2017) IQ17;
- la nuova formulazione del primo comma dell'art. 97 Cost. riguarda, per la prima parte, gli equilibri dei singoli enti territoriali, mentre la seconda afferisce alla doverosa contribuzione di questi ultimi al comune obiettivo macroeconomico di assicurare la sostenibilità del debito nazionale; a) il primo precetto si sostanzia nel divieto – per ciascun ente – di previsioni di disavanzo economico e nella continua ricerca dell'equilibrio tendenziale nella gestione finanziaria, in relazione alle dinamiche interne ed esterne che caratterizzano l'attuazione concreta delle politiche di bilancio; b) il secondo comporta la contribuzione di ciascuna amministrazione al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionali ed europei, assicurando a tal fine risorse e specifici comportamenti finanziari (sentenza n. 247 del 2017) IQ17;
- è costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 466, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, nella parte in cui stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione

dell'equilibrio del bilancio degli enti territoriali, le spese vincolate provenienti dai precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza e nella parte in cui non prevede che l'inserimento dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato nei bilanci dei medesimi enti territoriali abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio dell'esercizio di competenza. La «qualificazione normativa del fondo pluriennale vincolato costituisce una definizione identitaria univoca dell'istituto, la cui disciplina è assolutamente astretta dalla finalità di conservare la copertura delle spese pluriennali. Ciò comporta che nessuna disposizione – ancorché contenuta nella legge rinforzata – ne possa implicare un'eterogenesi semantica e funzionale senza violare l'art. 81 della Costituzione (sentenza n. 247 del 2017)». Sulla base di tale premessa, la Corte ha ritenuto che la possibilità che il vincolo autorizzatorio all'esecuzione delle spese impegnate e degli oneri derivanti da obbligazioni già perfezionate – nella fattispecie contenuto nel fondo pluriennale vincolato – possa essere rimosso *ex lege*, costringendo l'ente territoriale a trovare nuove coperture o a rendersi inadempiente, è un'opzione ermeneutica che entra in diretta collisione con i precetti contenuti nell'art. 81 Cost., nonché con l'art. 97 e 119 Cost. (sentenze nn. 94 e 101 del 2018) IIQ18;

Utilizzo di un fondo vincolato proveniente dalle economie precedentemente realizzate

- la devoluzione delle economie ad un nuovo obiettivo è consentita solo quando la legge istitutiva dell'originario vincolo oppure il principio contabile di cui all'allegato 4/2, punto 9.2, del d.lgs. n. 118 del 2011 e successive modifiche ed integrazioni prevedono tale possibilità (sentenza n. 89 del 2017) IQ17;
- le attività confluite nel risultato di amministrazione possono essere impiegate nell'esercizio successivo solo se l'ente non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi ed ha provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio (allegato 4/2, punto 9.2), principio che trova fondamento negli artt. 81, terzo comma (già quarto comma), e 97, primo comma, Cost., come introdotto dalla legge cost. n. 1 del 2012 (sentenza n. 89 del 2017) IQ17;
- non può considerarsi vincolato un fondo prelevato da una pregressa iniziativa ormai conclusa e "riprogrammato" in esercizi successivi per nuovi e diversi obiettivi (sentenza n. 89 del 2017) IQ17;
- con riguardo ai fondi vincolati, la loro utilizzazione è impossibile senza l'accertamento delle risorse dedicate e la sussistenza di impegni od obbligazioni passive afferenti alla specifica utilizzazione di tali risorse (sentenza n. 89 del 2017) IQ17.

Utilizzo di anticipazioni di liquidità come componente attiva del risultato di amministrazione

- la mancata "sterilizzazione" dell'anticipazione di liquidità determina una plusvalenza fittizia ai fini della determinazione del risultato di amministrazione anziché «onorare» in senso contabilmente neutrale debiti pregressi, già regolarmente iscritti in bilancio ed impegnati o comunque vincolati, con la conseguenza che l'anticipazione da strumento di "flessibilizzazione" della cassa (nel senso di porre rimedio a rilevanti diacronie nei flussi finanziari di entrata e di spesa), finisce per diventare anomalo mezzo di copertura di spese previste nel bilancio annuale e di riduzione del disavanzo con modalità contrarie agli artt. 81 e 119, sesto comma, Cost. (sentenza n. 181 del 2015) IIQ15;

- la mancata imputazione in parte residui passivi dei pagamenti ed il loro versamento alle aziende sanitarie in parte competenza non costituisce una mera irregolarità formale, perché l'imputazione in competenza allarga indefinitamente (in ragione del mancato riscontro delle scritture afferenti a debiti pregressi) le potenzialità di spesa della Regione, trasformando una mera anticipazione di liquidità in una copertura vera e propria, in violazione dell'art. 119, sesto comma, Cost., che consente l'indebitamento soltanto per spese di investimento (sentenza n. 89 del 2017) IIQ17;
- non è consentita l'utilizzazione delle anticipazioni di liquidità al di fuori dei ristretti limiti del pagamento delle passività pregresse nei termini sanciti dal d.l. n. 35 del 2013 e, in particolare, l'utilizzazione della «quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione»; infatti, l'anomala utilizzazione delle anticipazioni di liquidità autorizzata dalle disposizioni impugnate lede l'equilibrio del bilancio, il principio di sana gestione finanziaria e, contemporaneamente, la "regola aurea" contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost., secondo cui l'indebitamento degli enti territoriali deve essere riservato a spese di investimento (sentenza n. 4 del 2020) IIIQ20.
- Con la **sentenza n. 224/2023**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 43, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, nella parte in cui non prevede che è garantita idonea iscrizione nel fondo anticipazione di liquidità di una somma di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio e non restituite, non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata. Ciò in quanto l'ottenimento delle risorse a titolo di anticipazione non determini un'indebita espansione della capacità di spesa dell'ente; sicché «è previsto l'obbligo di sterilizzare l'anticipazione, affinché la stessa da strumento di flessibilizzazione della cassa non diventi anomalo mezzo di copertura di nuove spese e di riduzione del disavanzo con modalità contrarie agli artt. 81 e 119, sesto [oggi settimo] comma, Cost.» (sentenza n. 181 del 2015). Le risorse ottenute dal fondo di rotazione devono, quindi, essere sterilizzate nel fondo anticipazioni liquidità, perché altrimenti costituirebbero una surrettizia modalità di copertura di nuova spesa. In altri termini, l'anticipazione non deve rappresentare una risorsa aggiuntiva per la copertura di nuove spese o futuri disavanzi, bensì fornire liquidità per onorare debiti pregressi, già regolarmente iscritti in bilancio ed impegnati o comunque vincolati. (IIIQ23).

Anticipazione di cassa

- viola l'art. 119, comma 6, Cost. la disposizione regionale che prevede 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, in quanto tale previsione: a) per un verso, detta una disciplina distinta e senza nessun riferimento a quella stabilita dallo Stato per gli enti territoriali della stessa natura; 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. (sentenza n. 188 del 2014) IIQ14;

- non è consentito coprire nuovi oneri con anticipazioni di liquidità (sentenza n. 181 del 2015) IIQ15;
- il Fondo anticipazioni di liquidità (istituito in base agli artt. 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 per consentire alle Regioni di ottenere dallo Stato anticipazioni per pagare debiti scaduti e non onorati) non può essere inserito tra le partite attive ai fini della determinazione del risultato di amministrazione, in quanto le anticipazioni di liquidità devono essere neutralizzate sul piano della competenza, dovendosene limitare l'impiego per il pagamento di debiti, già presenti in bilancio ma scaduti e non onorati. In sostanza esse devono operare in termini di sola cassa per fronteggiare la carenza di liquidità e gli adempimenti conseguenti alla normativa nazionale ed europea; ne consegue che l'anticipazione di liquidità, per il suo carattere neutrale rispetto alla capacità di spesa dell'ente, deve essere finalizzata esclusivamente al pagamento dei debiti scaduti relativi a partite già presenti nelle scritture contabili di precedenti esercizi e non figurare come componente attiva del risultato di amministrazione (sentenza n. 274 del 2017) IIIQ17;

Copertura finanziaria di disavanzo di bilancio oltre l'ordinario ciclo annuale di bilancio

- è coerente con l'art. 81, terzo comma, Cost. l'accantonamento, previsto dalla disposizione del bilancio di assestamento del bilancio di previsione (2014) di una parte sia pur marginale di risorse altrimenti destinate alla spesa del medesimo esercizio 2014, in quanto produce - con valenza retroattiva - una riduzione del disavanzo (sia pure riferito a passate gestioni) ed un conseguente effetto migliorativo rispetto al reale assetto economico-finanziario configurato dal coevo bilancio di previsione. Difatti il disavanzo (seppur latente) già preesisteva ed incombeva: paradossalmente la rimozione della norma impugnata farebbe venire meno le uniche risorse sottratte alla spesa dell'esercizio 2014, lasciandone intatta, nella sostanza, la originaria destinazione (sentenza n. 107 del 2016) IIQ2016;

Adozione, per via legislativa, di meccanismo manipolativi dei disavanzi degli enti

- con la **sentenza n. 115/2020**, la Corte ha stigmatizzato l'adozione, per via legislativa, di meccanismi manipolativi dei disavanzi degli enti territoriali. IIQ20.

Norma regionale che procrastina la disciplina statale sui principi contabili

Con la **sentenza n. 235/2020**, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., l'art. 11 della legge reg. Siciliana n. 14 del 2019, che sostituisce le parole «31 dicembre 2018» con le parole «31 dicembre 2020» nell'art. 7, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018. La norma regionale impugnata dal Governo procrastina di due anni l'adozione, per gli organismi e per gli enti strumentali della Regione, della disciplina sui principi contabili e sugli schemi di bilancio recata dal d.lgs. n. 118 del 2011.

Secondo la Corte, tale dilazione avrebbe dovuto disporsi non con legge regionale, ma, semmai, con la procedura concertativa o "pattizia" richiesta dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, mediante la quale tutte le disposizioni attuative della legge di delegazione si applicano agli enti ad autonomia differenziata solo se recepite tramite le speciali procedure previste per le norme di attuazione statutaria, di cui all'art. 43 dello stesso statuto. La circostanza, poi, che la decorrenza censurata segua altri analoghi interventi del legislatore regionale, non fatti oggetto di impugnativa statale, non può costituire elemento emendativo della lesione dell'evocato parametro, che intesta allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia

di armonizzazione dei bilanci pubblici (in relazione alla quale è richiamata la sentenza n. 80/2017), tenuto conto inoltre della natura del d.lgs. n. 118 del 2011, quale norma interposta in tale materia, e del fatto che l'art. 1, comma 1, dello stesso decreto legislativo è espressione di un principio generale di armonizzazione che governa i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, ivi incluse le autonomie speciali. IIIQ20.

Norma regionale che procrastina il termine per l'approvazione del rendiconto

Con la **sentenza n. 250/2020**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 6, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 24 aprile 2019, n. 4 (Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021. Modificazioni di leggi regionali), in base al quale si dispone: «[a]i sensi dell'articolo 29, comma 1, della legge regionale 11 dicembre 2015, n. 19 (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018), il termine di approvazione del rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario 2018 è posticipato al 31 maggio 2019».

In proposito, la Corte ha già ricordato di avere già evidenziato (sentt. nn. n. 184 del 2016 e n. 80 del 2017) che la scansione temporale degli adempimenti del ciclo di bilancio, dettati dalla normativa statale, risulta funzionale a realizzare la unitaria rappresentazione dei dati della contabilità nazionale, e si impone anche alle Regioni a statuto speciale, in quanto parti della "finanza pubblica allargata".

Secondo la Corte, il differimento del termine di uno degli adempimenti cardine di tale ciclo, qual è l'approvazione del rendiconto della gestione, non configura uno scostamento meramente formale, atteso che «la sincronia delle procedure di bilancio è collegata alla programmazione finanziaria statale» e alla redazione delle connesse manovre finanziarie, operazioni che richiedono la previa conoscenza da parte dello Stato di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei (in tal senso, sentenza n. 184 del 2016).

Ne deriva che la tempistica dettata dal legislatore statale per l'approvazione dei documenti di bilancio, nel costituire elemento coesistente per il conseguimento dell'indicato obiettivo, è sottratta alla possibilità di interventi anche da parte delle Regioni a statuto speciale.

Ciò al fine di evitare una nuova frammentazione del quadro regolatorio, che la competenza esclusiva assegnata allo Stato in sede di riforma della Carta costituzionale ha inteso superare allo scopo di assicurare un contestuale, e dunque efficace, monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica.

Del resto, il rilievo dell'ottemperanza del termine annuale dettato dalla disciplina statale per l'approvazione del rendiconto trova implicita conferma nel principio contabile generale costituito dalla "annualità" dell'approvazione dei documenti di bilancio, sia di previsione che di rendicontazione, contemplato all'Allegato 1 del d.lgs. n. 118 del 2011, come affermato dall'art. 3 del medesimo decreto legislativo.

L'esigenza del rispetto del termine posto dal legislatore statale è tanto più evidente ove si consideri anche che dall'approvazione del rendiconto decorre quello di trasmissione dei dati da parte dell'amministrazione interessata alla Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP), di cui all'art. 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Da qui l'esigenza ineludibile, ai fini dell'attuazione del principio dettato dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che sia lo Stato a determinare una data unica e comune anche per l'approvazione del rendiconto da parte delle amministrazioni pubbliche, e che solo lo Stato possa, quindi, disporre un differimento dei termini previsti in via ordinaria per

l'approvazione dei documenti di bilancio, ivi compreso il rendiconto, a ragione di sopraggiunte rilevanti esigenze. IIIQ20.

L'impiego tipizzato dell'avanzo "libero"

Con la **sentenza n. 167/2021**, la Corte ha risolto nel senso dell'infondatezza una questione di legittimità costituzionale di una norma regionale in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in base alla quale veniva consentito, per il 2020, di destinare l'avanzo disponibile alla copertura finanziaria delle minori entrate dovute alle deliberazioni comunali di riduzione ed esenzione di TARI, TOSAP e COSAP.

Nell'occasione, la Corte, ritenendo la questione sussumibile nell'ambito materiale dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, ha evidenziato che l'avanzo "libero" «non può essere inteso come una sorta di utile di esercizio, il cui impiego sarebbe nell'assoluta discrezionalità dell'amministrazione. Anzi, l'avanzo di amministrazione "libero" delle autonomie territoriali è soggetto a un impiego tipizzato» (sentenza n. 138 del 2019).

Infatti, l'art. 42, comma 6, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), per le Regioni, e l'art. 187, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), per gli enti locali, stabiliscono, in maniera sostanzialmente coincidente, i possibili impieghi della quota libera dell'avanzo di amministrazione e il relativo ordine di priorità. In particolare, specificamente per gli enti locali, essi consistono: 1) nella copertura dei debiti fuori bilancio; 2) nella salvaguardia degli equilibri di bilancio di cui all'art. 193 del d.lgs. n. 267 del 2000, ove non possa provvedersi con mezzi ordinari; 3) nel finanziamento delle spese di investimento; 4) nel finanziamento delle spese correnti a carattere non permanente; 5) nell'estinzione anticipata dei prestiti. IIIQ21

L'art. 42, comma 12, d.lgs. n. 118/2011: norma interposta, espressione dell'esigenza di armonizzare i bilanci pubblici quanto allo specifico profilo della disciplina del disavanzo di amministrazione e della uniformità dei tempi del suo ripiano

Con la **sentenza n. 246/2021**, la Corte ha ritenuto la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale, promosse nei confronti di talune disposizioni della legge reg. Basilicata n. 40 del 2020 e n. 8 del 2021, nella parte in cui dispongono il ripiano del disavanzo di amministrazione presunto riveniente dall'esercizio 2018 in più esercizi e più precisamente fino a quello 2024.

Nell'accogliere la prospettazione del rimettente, la Corte ha evidenziato che il principio contabile applicato contenuto nel paragrafo 9.2.28 dell'Allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011 disciplina gli effetti della «tardiva approvazione» del rendiconto di un esercizio (il rendiconto non è stato approvato dal Consiglio regionale né entro il termine del 31 luglio 2019, come richiesto dall'art. 18, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 118 del 2011, né nel successivo tempo utile a consentire, mediante variazioni al bilancio dell'esercizio 2019, l'adozione delle misure di recupero del disavanzo 2018), cioè quella «che non consente l'applicazione del disavanzo al bilancio dell'esercizio successivo a quello in cui il disavanzo si è formato». Da essa si fa conseguire l'effetto che il disavanzo di amministrazione è ritenuto «assimilabile al disavanzo non ripianato di cui alla lettera b) del paragrafo 9.2.26, ed è ripianato applicandolo per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione».

Quando l'ente non abbia approvato il rendiconto di un determinato esercizio e non abbia recuperato il relativo disavanzo presunto entro quello successivo, è tenuto a ripianarlo per

intero nell'esercizio in cui il disavanzo effettivo emerge, rimanendo preclusa la possibilità di considerarlo un "nuovo" disavanzo, cui applicare il ripiano triennale.

La Corte ha concluso che il rendiconto costituisce un adempimento essenziale nel processo di «*accountability* nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi» (sentenza n. 49 del 2018); appare quindi del tutto coerente che la richiamata disposizione faccia discendere le suddette, rigorose, implicazioni al verificarsi di un improprio trascinarsi nel tempo dei disavanzi presunti.

La distribuzione della componente originata nel 2018 fino all'esercizio 2024, operata dalle disposizioni regionali oggetto di censura, determinando una complessiva durata quinquennale del percorso di ripiano, contrasta con l'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., viola la menzionata norma interposta – espressione della esigenza di armonizzare i bilanci pubblici quanto allo specifico profilo della disciplina del disavanzo di amministrazione e della uniformità dei tempi del suo ripiano (sentenza n. 235 del 2021) – che inerte alla competenza legislativa esclusiva statale sull'armonizzazione dei bilanci pubblici.

Difatti, la norma statale evocata è chiara nell'ammettere, in subordine al ripiano immediato, la possibilità di frazionare il recupero del disavanzo «negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, e dunque in chiaro collegamento con la programmazione triennale» (sentenza n. 18/2019); in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio» (art. 42, comma 12, terzo periodo, del d.lgs. n. 118 del 2011). In sostanza, la norma interposta non consente di superare la durata della programmazione triennale, ritenuta congrua per il ripristino dell'equilibrio dell'ente turbato dalla emersione di un disavanzo ordinario. Il che non appare arbitrario dato il determinante rilievo che il "fattore tempo" assume per l'effettività delle regole di corretta gestione finanziaria. IIIQ21;

Con la **sentenza n. 268/2023**, la Corte costituzionale l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera dd), della legge della Regione Molise 30 dicembre 2020, n. 17 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019) e del relativo Allegato 30 (Relazione al Conto del Bilancio e alla gestione economico patrimoniale, contenente anche la nota informativa sugli strumenti finanziari derivati della Regione), nella parte in cui dispone il ripiano del disavanzo di amministrazione non recuperato nel corso dell'esercizio 2019, nonché dell'ulteriore disavanzo emerso nel medesimo anno in più esercizi.

Al riguardo, la Corte ha evidenziato che la disposizione censurata viola i principi contabili applicati contenuti nei paragrafi 9.2.26 e 9.2.28 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 che disciplinano gli effetti della «tardiva approvazione» del rendiconto di un esercizio, che, in quanto tale, «non consente l'applicazione del disavanzo al bilancio dell'esercizio successivo a quello in cui il disavanzo si è formato». Dai menzionati principi consegue che, in caso di approvazione tardiva, il disavanzo di amministrazione non ripianato in corso di esercizio, nonché l'eventuale ulteriore disavanzo emerso, sono ripianati applicandoli per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione. La Corte ha esplicitamente fatto riferimento al proprio orientamento secondo il quale «[q]uando l'ente non abbia approvato il rendiconto di un determinato esercizio e non abbia recuperato il relativo disavanzo presunto entro quello successivo, è tenuto a ripianarlo per intero nell'esercizio in cui il disavanzo effettivo emerge, rimanendo preclusa la possibilità di considerarlo un "nuovo" disavanzo, cui applicare il ripiano triennale» (sentenza n. 246 del 2021). (IIIQ23).

Armonizzazione, recupero del disavanzo e fattore tempo

Con la **sentenza n. 168/2022**, ha affermato che la Regione è tenuta al rispetto della normativa in tema di armonizzazione dei bilanci pubblici e, in particolare, del paragrafo 9.2.27 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, che impone all'ente di aggiungere al primo esercizio del bilancio di previsione le quote del disavanzo già applicate al bilancio dell'esercizio precedente «e presumibilmente non recuperate». Il disavanzo presunto non ripianato nel 2020 avrebbe pertanto dovuto essere recuperato nell'esercizio 2021, primo esercizio del bilancio approvato dalla legge reg. Basilicata n. 20 del 2021 e non ripartito anche negli esercizi successivi, come invece previsto dalla Tabella impugnata. [Nella specie, la preclusione all'ulteriore trascinamento delle quote di disavanzo originate negli esercizi 2018 e 2019 discende dalla constatazione che l'importo «da ripianare» nell'esercizio 2020 è stato ripianato solo in minima parte nel corso dello stesso esercizio. Ciò perché, non avendo la Regione approvato il rendiconto degli esercizi 2018 e 2019 in tempo utile a disporre la tempestiva copertura dei relativi disavanzi, in base al principio contabile di cui al paragrafo 9.2.28, questi andavano ripianati già nell'esercizio 2020 e, per la parte non recuperata, nell'esercizio immediatamente successivo.

Con la **sentenza n. 168/2022**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, e dell'Allegato O della legge reg. Basilicata n. 20 del 2021, nella parte concernente il ripiano del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2019, perché quest'ultimo Allegato continuerebbe a prevedere il «ripiano dei disavanzi pregressi fino all'esercizio 2024, in tal modo riproducendo una tempistica già censurata» dallo Stato con riferimento al prospetto originario della legge reg. Basilicata n. 40 del 2020 (Allegato O2) e dichiarata illegittima dalla Corte con la sentenza n. 246 del 2021. La Corte, attesa l'identità del contenuto normativo, ha ritenuto sussistente il denunciato contrasto con l'evocato art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., poiché anche le previsioni sopravvenute «disegnano una estensione del percorso di ripiano anche negli esercizi 2023 e 2024, determinandone una complessiva durata quinquennale» (sentenza n. 246 del 2021). Infatti, la norma statale evocata, nell'ammettere, in subordine al ripiano immediato, la possibilità di frazionare il recupero del disavanzo nel triennio considerato nel bilancio di previsione e in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale «si pone "in chiaro collegamento con la programmazione triennale" (sentenza n. 18 del 2019)», la cui durata va «ritenuta congrua per il ripristino dell'equilibrio dell'ente turbato dalla emersione di un disavanzo ordinario. Il che non appare arbitrario dato il determinante rilievo che il "fattore tempo" assume per l'effettività delle regole di corretta gestione finanziaria» (sentenza n. 246 del 2021).

Con la medesima **sentenza n. 168/2022**, la Corte ha ritenuto che le modalità di copertura del disavanzo presunto al 31 dicembre 2020, come rappresentate dalle previsioni impugate, contrastano complessivamente con i principi contabili evocati di cui all'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 e con i principi contabili indicati nei paragrafi 9.2.27 e 9.2.28 dell'Allegato 4/2 allo stesso decreto, violando dunque la competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. [Nella specie, l'impugnato Allegato O2 disegnava una modalità di applicazione del disavanzo presunto contrastante con le possibilità ammesse dai principi di armonizzazione dei bilanci pubblici, in quanto, il ripiano di entrambe le componenti del deficit – derivanti rispettivamente dalla gestione degli esercizi 2018 e 2019 – risultava articolato in tempi eccedenti il termine della programmazione di bilancio, poiché ciascuna quota sarebbe stata completamente recuperata nel quarto esercizio successivo a quello in cui si è formata, e non

entro il terzo, come dispone l'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011. Il *vulnus* descritto, inficiando la scansione di ripiano prevista dalle norme regionali impugnate, preclude pertanto alle stesse di protrarre il recupero del disavanzo oltre il primo esercizio del bilancio in corso di gestione].

Con la stessa **sentenza n. 168/2022**, la Corte ha ritenuto in contrasto con i ai paragrafi 9.2.27 e 9.2.28 dell'Allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011, la norma regionale contenuta nella legge di assestamento di bilancio che consenta il ripiano del disavanzo originata nel 2018 – esercizio il cui rendiconto è stato approvato tardivamente –, poiché il frazionamento di tale componente in un numero di esercizi eccessivo produce il duplice effetto, da un lato, di ridurre l'importo delle quote periodiche e, dall'altro, di eludere l'obbligo di incrementare la singola quota dell'importo non ripianato nei precedenti esercizi.[Per motivi analoghi, anche la previsione del ripiano della quota del disavanzo originata nel 2019 contrasta con gli stessi richiamati principi contabili, perché l'inizio del suo recupero avverrebbe soltanto nell'esercizio 2022, ossia nel terzo esercizio successivo a quello della emersione di tale disavanzo; il ritardo nell'avvio di tale necessaria misura risulta peraltro aggravato dall'assenza del rendiconto di quell'esercizio, non ancora approvato]; sicché, le previsioni regionali impugnate delineano modalità di copertura del disavanzo presunto al 31 dicembre 2020 contrastanti con i richiamati principi contabili, inattendibili sotto il profilo contabile e tali da determinare un indebito «trascinamento nel tempo» del disavanzo stesso (sentenza n. 246 del 2021) (IIQ22).

Armonizzazione dei bilanci pubblici: violazione del principio di annualità in tema di riconoscimento di debiti fuori bilancio

Con le **sentenze nn. 114 e 122/2023**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 14, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii. (parametro interposto), in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», in quanto, vulnerando il principio di annualità del bilancio, l'art. 1 della legge reg. Molise n. 14 del 2022 riconosce la legittimità di debiti assunti dalla stessa Regione in assenza della relativa registrazione nei documenti di bilancio, mentre l'art. 2 individua la copertura finanziaria degli oneri derivanti da questo stesso riconoscimento su risorse del precedente esercizio 2021.

Armonizzazione dei bilanci pubblici e legislazione regionale onerosa: la perimetrazione delle spese sanitarie (art. 20 d.lgs. n. 118/2011)

Con la **sentenza n. 176/2023**, la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25 della legge reg. Abruzzo n. 24 del 2022, promosse in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto la disciplina regionale introduce una prestazione a connotazione sociale (nessuna delle misure introdotte dalla legge reg. Abruzzo n. 28 del 2021 riguarda prestazioni a contenuto terapeutico necessarie al trattamento della malattia oncologica), non rientrante nel perimetro delle entrate e uscite sanitarie di cui all'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, escludendosi in radice che venga in rilievo l'evocato tema dell'elusione dell'obbligo di garantire la «spesa “necessaria”» destinata ai livelli essenziali di assistenza.

Consegue che, nella specie, non si attivano i vincoli connessi ai piani di rientro dal disavanzo sanitario, poiché la norma regionale impugnata ha introdotto i benefici in questione

nell'esercizio della competenza residuale nella materia dei servizi sociali «facendoli confluire nelle congruenti voci di spesa del bilancio regionale»; dal che discende l'infondatezza delle questioni riferite alla violazione degli evocati principi di coordinamento finanziario e di copertura finanziaria.

Violazione della regola aurea che consente il ricorso all'indebitamento solo per spese di investimento

Con la **sentenza n. 224/2023**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 43, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, in legge 11 novembre 2014, n. 164, nella parte in cui non prevede che l'utilizzo delle risorse agli stessi enti attribuibili a valere sul fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali di cui all'art. 243-ter del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), deve avvenire solo a titolo di cassa.

Infatti, secondo la Corte, la norma, consentendo l'impiego delle risorse ottenute dal fondo di rotazione a titolo di copertura per il pagamento dei debiti fuori bilancio e per il recupero del disavanzo, si pone direttamente in contrasto con la cosiddetta regola aurea che prescrive di effettuare indebitamenti solo per spese di investimento (art. 119, settimo comma, Cost.), con pregiudizio degli equilibri dell'ente locale e con un effetto migliorativo non veritiero del risultato di amministrazione.

La Corte ha, in proposito, ribadito che «l'anticipazione di liquidità, per il suo carattere neutrale rispetto alla capacità di spesa dell'ente, deve essere finalizzata esclusivamente al pagamento dei debiti scaduti relativi a partite già presenti nelle scritture contabili di precedenti esercizi e non figurare come componente attiva del risultato di amministrazione» (sentenza n. 274 del 2017).

La disposizione in esame, dunque, nella parte in cui non prevede che l'utilizzo delle risorse attribuibili agli enti locali che hanno deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale a valere sul "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali" di cui all'art. 243-ter del d.lgs. n. 267 del 2000 deve avvenire solo a titolo di cassa, viola tanto l'art. 119, settimo comma, Cost., quanto i principi dell'equilibrio di bilancio e dell'obbligo di copertura della spesa, di cui agli artt. 81, terzo comma, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., poiché l'impiego del fondo di rotazione a titolo di copertura del disavanzo pregresso e dei debiti fuori bilancio determina un apparente miglioramento del risultato di amministrazione con conseguente espansione della capacità di spesa priva di copertura che si riflette sugli equilibri di bilancio dell'ente.

Declaratoria di illegittimità costituzionale per gli enti locali che abbiano indebitamente utilizzato le anticipazioni di liquidità: effetti

Quanto agli effetti della pronuncia di illegittimità costituzionale per gli enti locali che abbiano utilizzato le anticipazioni di liquidità dal fondo di rotazione a copertura dei debiti fuori bilancio e per la riduzione del disavanzo e abbiano contestualmente iniziato il relativo piano di ammortamento, con la **sentenza n. 224/2023**, la Corte ha anche affermato che - fermo restando che non è comunque consentita alcuna utilizzazione delle anticipazioni di liquidità per modificare il risultato di amministrazione - la pronuncia medesima produce un'efficacia immediatamente vincolante per la nuova definizione del disavanzo e conseguentemente impone l'adozione di adeguate correzioni atte a porvi rimedio. Infatti, conformemente a quanto già affermato dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 4 del 2020, è stato ribadito che non è necessario che l'amministrazione riapprovi, risalendo all'indietro, i bilanci antecedenti alla presente pronuncia, «essendo sufficiente che siano ridefinite correttamente tutte le espressioni finanziarie patologiche prodottesi nel tempo, applicando

a ciascuna di esse i rimedi giuridici consentiti nel periodo di riferimento, in modo da ricalcolare il risultato di amministrazione secondo i canoni di legge. [...] Tenuto conto dell'accentuata mutevolezza del "tempo finanziario" che determina continue sopravvenienze di natura fattuale e normativa, è proprio il rispetto del principio dell'equilibrio dinamico ad assicurare la bilanciata congiunzione tra il principio di legalità costituzionale dei conti e l'esigenza di un graduale risanamento del deficit, coerente con l'esigenza di mantenere il livello essenziale delle prestazioni sociali durante l'intero periodo di risanamento».

Distrazione di risorse destinate ai LEA

Con la **sentenza n. 233/2023**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale) sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione alla norma interposta di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, è fondata.

Tale disposizione del decreto legislativo in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici è specificamente funzionale, coerentemente con la rubrica della stessa (Trasparenza dei conti sanitari e finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali), a evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati alla garanzia dei LEA, ovvero proprio quei fenomeni che hanno concorso al determinarsi delle gravissime situazioni prima descritte.

Difatti, l'art. 20, al comma 1, richiede alle regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, «un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale», al dichiarato «fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti» di programmazione finanziaria sanitaria.

Per conseguire tale obiettivo nello stesso comma 1 si prescrive l'adozione di un'articolazione di capitoli di bilancio che consenta di garantire «separata evidenza» delle grandezze ivi tipizzate, la prima delle quali, nella sezione A) «[e]ntrate» (lettera a), indica il «finanziamento sanitario ordinario corrente quale derivante» dalle richiamate fonti di programmazione, cui corrisponde, alla lettera a) della sezione B) «[s]pesa», la «spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA [...]».

Per il perimetro sanitario così portato ad evidenza, sono poi fissate specifiche regole contabili che, come enuncia il successivo comma 2, sono volte a «garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria».

La disposizione censurata, ponendosi in contrasto con i parametri richiamati, da un lato, autorizza «l'utilizzo di una quota del Fondo sanitario» per finanziare le quote residue del prestito ottenuto dal MEF da regioni in piano di rientro, dall'altro, non ha natura sanitaria: mentre il debito regionale preesistente, da estinguere immediatamente con le risorse anticipate, era sì attinente al settore sanitario, il debito di restituzione della liquidità, oggetto della norma censurata, ha invece un carattere meramente finanziario, in quanto diretto a rimborsare lo Stato e non più i fornitori del servizio sanitario.

In altri termini, il prestito assentito dalla legge n. 244 del 2007 ha fronteggiato le esigenze di cassa, al fine di consentire alle regioni di estinguere debiti sanitari già iscritti nel loro bilancio o in quello dei loro enti, per cui si è caratterizzato per un vincolo di destinazione che si è impresso sul necessario utilizzo delle somme oggetto del finanziamento per pagare tempestivamente i debiti pregressi della sanità. Per converso, il rimborso del prestito statale ha quale causa la mera (e neutrale) restituzione delle somme prestate e, dunque,

rispondendo ad una pura logica finanziaria, è del tutto estraneo al vincolo di destinazione riferito alle spese sanitarie.

La Corte ha aggiunto che con la disposizione di legge oggetto di censura, la Regione realizza un'operazione che, a fronte della diminuzione delle risorse per i LEA, amplia la capacità di spesa nel settore non sanitario, cioè ordinario, del bilancio regionale (sul quale, invece, dovrebbe gravare l'onere dell'ammortamento del prestito).

È la stessa legge di stabilità regionale n. 3 del 2016, nella quale è presente il censurato art. 6, a dare atto – nel prospetto allegato richiamato dall'art. 74 della stessa – che gli effetti finanziari di tale disposizione consistono in «minori spese finali» per il bilancio regionale, ossia in «maggiori risorse» che altre previsioni della stessa legge regionale hanno contestualmente impiegato per spesa discrezionale.

In questi termini, si realizza un effetto non dissimile da quello stigmatizzato da questa Corte nella sentenza n. 181 del 2015, laddove l'improprio utilizzo da parte del legislatore regionale delle risorse ottenute a titolo di anticipazione di liquidità per l'estinzione di debiti commerciali, anche del settore sanitario, portava ad «ampliare la spesa di competenza dell'esercizio».

In conclusione, la disposizione censurata correla a una entrata certamente sanitaria (il Fondo sanitario) una spesa invece estranea a questo ambito, alterando così la struttura del perimetro sanitario prescritto dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, la cui finalità di armonizzazione contabile risulta chiaramente elusa, con violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. La Corte ha altresì ritenuto violato l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Disattendendo le regole contabili del perimetro sanitario, all'onere per la restituzione del prestito allo Stato – spesa non sanitaria – è stata data copertura con le specifiche risorse ordinarie destinate alle spese correnti per il finanziamento e la garanzia dei LEA, distraendole così dalla loro originaria finalità.

Armonizzazione contabile, principi di buona amministrazione, di copertura delle spese e di equilibrio di bilancio

Con la **sentenza n. 195/2024** (IIIQ24), la Corte ha ritenuto non fondate le questioni promosse con il terzo ordine di censure, incentrate sulla mancata esclusione dall'assoggettamento al contributo delle regioni impegnate in un piano di rientro dal disavanzo di amministrazione; sicché, secondo la prospettazione regionale il contributo di finanza pubblica verrebbe imposto anche alle regioni in piano di rientro, con «vincoli irragionevolmente rigidi», che non terrebbero conto della concreta situazione di tali enti, ledendo le prerogative e l'autonomia finanziaria regionale circa i modi di perseguire l'obiettivo programmato di finanza pubblica. Sul punto, la Corte ha ritenuto l'assunto secondo cui la priorità dell'obiettivo di ripianare il bilancio dell'ente dovrebbe, in sostanza, giustificare l'esonero della regione dal concorso alla finanza pubblica, non può essere seguita. L'obbligo di evitare la produzione di disavanzi e, comunque, di ripianarli in termini contenuti, secondo le modalità declinate dalle regole statali dell'armonizzazione contabile, consegue, da un lato, ai principi di buona amministrazione, di copertura delle spese e dell'equilibrio di bilancio. Dall'altro, riguardando la situazione finanziaria del singolo ente, tale obbligo risponde anche al principio di responsabilità nell'amministrazione delle risorse della collettività territoriale. Pertanto, a fronte degli obblighi euro unitari che gravano su tutti gli enti della finanza pubblica allargata, non pare certamente opponibile, in via di principio, la

contingente situazione dell'ente territoriale in disavanzo di amministrazione: risulterebbe altrimenti negato il principio di responsabilità finanziaria. D'altro canto, la stessa legge rinforzata n. 243 del 2012 non ha inteso limitare la possibilità di chiamare al concorso nella riduzione della spesa pubblica gli enti in disavanzo.

Armonizzazione contabile, coordinamento finanziario, disparità di trattamento tra Regioni ed enti locali.

Con la **sentenza n. 195/2024** (IIIQ24), la Corte ha ritenuto privo di pregio la censura regionale, con cui, per sostenere la disparità di trattamento e l'irragionevolezza che penalizzerebbero le regioni in piano di rientro, si evidenzia la diversa scelta che il legislatore ha compiuto, nello stesso contesto della legge di bilancio 2024, escludendo dal concorso alla finanza pubblica previsto, in via generale, a carico degli enti locali, quelli: a) in dissesto finanziario, o b) in procedura di riequilibrio finanziario, o c) che abbiano sottoscritto specifici accordi con lo Stato per ottenere uno speciale contributo statale. Secondo la Corte, infatti, si tratta di situazioni diverse e non comparabili a quella del disavanzo di amministrazione che una regione sta ripianando; la dichiarazione di dissesto certifica, infatti, la situazione dell'ente che non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili, ovvero che non può far fronte ai crediti vantati dai terzi con le ordinarie modalità di risanamento del bilancio. Anche la condizione di ente in procedura di riequilibrio finanziario pluriennale è omogenea alla precedente, ricorrendo in presenza di squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario ossia di una situazione molto più articolata rispetto alla mera sussistenza di un disavanzo di amministrazione. In entrambi i casi si tratta di discipline speciali che impattano fortemente sull'autonomia degli enti: il dissesto, infatti, comporta la perdita da parte degli amministratori dei poteri di gestione sui rapporti anteriori alla sua dichiarazione (affidati a un organo straordinario di liquidazione) e forti limitazioni per l'attività gestoria successiva; l'attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale implica, a sua volta, che gli organi dell'ente siano sottoposti a serie limitazioni dei poteri di gestione. Quanto alla terza ipotesi di esonero, secondo la Corte, essa è del tutto speciale riguardando soltanto i comuni sede di capoluogo di città metropolitana o di provincia che stiano ripianando un disavanzo di amministrazione di importo consistente (superiore a un determinato importo pro capite) e che abbiano sottoscritto accordi con lo Stato comportanti specifici impegni volti al più efficace rientro dal disavanzo e a limitare i poteri di gestione degli amministratori. La censura regionale non è stata quindi ritenuta fondata perché pretende di assimilare situazioni diverse, dal momento che il legislatore ha preso in considerazione discipline speciali, applicabili solo agli enti locali e non alle regioni; va inoltre considerato che non sono, invece, esonerati dall'obbligo del contributo gli enti locali che abbiano in corso piani di rientro regolati in maniera uniforme a quelli delle regioni.

Regioni in piano di rientro: la previsione statale del riversamento per cassa a favore dello Stato

Con la **sentenza n. 195/2024** (IIIQ24), la Corte ha ritenuto non fondata la censura regionale rivolta alla norma statale per contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost.: essa non consentirebbe alle

regioni in piano di rientro, in luogo del riversamento per cassa a favore dello Stato, di iscrivere il contributo alla finanza pubblica dovuto in uno specifico capitolo di spesa del proprio bilancio, sul quale non è possibile impegnare risorse, «con la conseguenza che, al termine dell'esercizio, il relativo stanziamento confluisca nel risultato di amministrazione, quale quota di maggior recupero del disavanzo». Secondo la Corte, la scelta del legislatore statale operata per gli anni successivi al 2024 non è stata considerata irragionevole ove si consideri che il legislatore sembra avere privilegiato, quanto meno nelle more del completo adeguamento alla nuova *governance* economica europea, la finalità di un certo e tempestivo conseguimento dell'obiettivo richiesto a ciascuna regione. Non è stato poi ritenuto pertinente il richiamo alle sentenze n. 101 del 2018 e n. 247 del 2017 con le quali la Corte costituzionale ha affermato, tra l'altro, il principio della piena disponibilità dell'avanzo di amministrazione da parte dell'ente che lo ha maturato. In quelle occasioni venivano in rilievo regole generali relative alla modalità di conseguimento dell'equilibrio di bilancio, l'interpretazione delle quali, secondo tali pronunce, non poteva porsi in contrasto con l'autonomia finanziaria dell'ente. Nella specie, invece, il tema della "intangibilità" dell'avanzo accertato non incide sulla operatività della norma impugnata, la quale mira a contenere la spesa pubblica nel suo complesso, nell'ottica della riduzione dell'indebitamento netto, e non considera la provenienza delle risorse che, indirettamente, risultano comprese.

Equilibrio del bilancio e garanzia dei diritti di prestazione

- le disposizioni di legge statali di blocco di stipendi, in quanto mirate ad un risparmio di spesa che opera riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego, superano il vaglio di ragionevolezza laddove attengono ad un periodo di tempo limitato, che può comprendere più anni in considerazione della programmazione pluriennale delle politiche di bilancio (sentenza n. 310 del 2013; in senso analogo sentenza n. 113 del 2014) IIIQ13;
- la tutela del diritto alla salute non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie delle quali dispone, anche se le esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, operato in relazione alle risorse organizzative e finanziarie disponibili, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana (sentenza n. 203 del 2016) IIIQ16;
- non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale relative al cd. blocco della perequazione automatica in considerazione delle contingenti esigenze finanziarie di cui il legislatore ha tenuto conto nell'esercizio della sua discrezionalità e nell'attuazione dei principi di adeguatezza e di proporzionalità dei trattamenti pensionistici; tali esigenze sono preservate attraverso un sacrificio parziale e temporaneo dell'interesse dei pensionati a tutelare il potere di acquisto dei propri trattamenti (sentenza n. 250 del 2017) IIIQ17;
- il carattere limitato delle risorse pubbliche giustifica la necessità di una predeterminazione complessiva – e modellata su un parametro prevedibile e certo – delle risorse che l'amministrazione può corrispondere a titolo di retribuzioni e pensioni, in attuazione del principio del pareggio di bilancio, consacrato dall'art. 81 Cost., volto al contenimento della spesa nel settore pubblico (sentenza n. 124 del 2017) IIQ17;

- con la **sentenza n. 235/2020**, la Corte ha osservato, con riferimento alla sostenibilità, che il sistema pensionistico regionale –espressione dell’art. 38 Cost., quale norma ispirata dal presupposto per cui detta sostenibilità (ossia l’equilibrio tra spesa previdenziale ed entrate a copertura della stessa) venga assicurata anzitutto all’interno dello stesso sistema, in ragione della contribuzione dei “lavoratori”, essendo l’intervento statale ad “integrazione” – da un lato, vedrebbe aumentato il carico finanziario della spesa per i trattamenti di quiescenza (in ragione della più giovane età dei pensionati), dall’altro, non sarebbe sostenuto, nel tempo, da adeguate risorse contributive in assenza di nuove assunzioni. Donde, ad avviso della Corte, un disequilibrio finanziario il cui rimedio non potrebbe che essere – come, del resto, è nel sistema attuale gestito “a ripartizione” – l’assunzione dei relativi oneri a carico del bilancio regionale, che la norma denunciata non indica affatto. IIIQ20.

Tutela dei diritti fondamentali: il diritto alla salute e vincoli finanziari

Vincoli di bilancio, vincoli eurounitari e garanzia della «spesa costituzionalmente necessaria»

Con la **sentenza n. 195/2024** (IIIQ24), la Corte, nel censurare la prassi legislativa troppo incline a effettuare pesanti «tagli lineari» (sentenze n. 63 del 2024 e n. 220 del 2021) anche sulla sanità (sentenza n. 154 del 2017, punto 4.6.2.1. del *Considerato in diritto*), ha ricordato di avere introdotto a partire dalla sentenza n. 169 del 2017, la nozione di «spesa costituzionalmente necessaria» (ripresa poi nelle sentenze n. 220 del 2021, n. 197 del 2019 e n. 87 del 2018), funzionale a evidenziare che, in un contesto di risorse scarse, per fare fronte a esigenze di contenimento della spesa pubblica dettate anche da vincoli euro unitari, devono essere prioritariamente ridotte le altre spese indistinte, rispetto a quella che si connota come funzionale a garantire il «fondamentale» diritto alla salute di cui all’art. 32 Cost., che chiama in causa imprescindibili esigenze di tutela anche delle fasce più deboli della popolazione, non in grado di accedere alla spesa sostenuta direttamente dal cittadino, cosiddetta *out of pocket*.

Vincoli di bilancio e garanzia del diritto della salute

Con la **sentenza n. 195/2024** (IIIQ24), la Corte ha affermato che nemmeno nel caso in cui la regione non abbia versato la propria quota del contributo alla finanza pubblica, lo Stato può “rispondere” tagliando risorse destinate alla spesa costituzionalmente necessaria, tra cui quella sanitaria – già, peraltro, in grave sofferenza per l’effetto, come si è visto, delle precedenti stagioni di arditi tagli lineari – dovendo quindi agire su altri versanti che non rivestono il medesimo carattere. In proposito, la Corte ha, del resto, affermato che «[è] la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sentenza n. 275 del 2016); da questo principio deriva che tali diritti, e in particolare il diritto alla salute, coinvolgendo primarie esigenze della persona umana, non possono essere sacrificati fintanto che esistono risorse che il decisore politico ha la disponibilità di utilizzare per altri impieghi che non rivestono la medesima priorità.

In senso analogo, si pronuncia la Corte (**sent. n. 192/2024**, IIIQ24), nella parte in cui in essa si trova affermato che i LEP sono un vincolo posto al legislatore statale, tenendo conto delle risorse disponibili, e rivolto essenzialmente al legislatore regionale e alla pubblica

amministrazione; la loro determinazione origina, poi, il dovere stesso dello Stato di garantirne il finanziamento.

Vincoli di bilancio e garanzia del diritto della salute e rispetto del principio della leale collaborazione

La Corte con la stessa **sentenza n. 195/2024** (IIIQ24), ha ritenuto che, nella materia di competenza legislativa concorrente «tutela della salute», «solo attraverso una leale collaborazione orientata al bene comune che il modello pluralistico riconosciuto dalla Costituzione può svilupparsi, “in una prospettiva generativa” (sentenza n. 168 del 2021), verso la migliore tutela del diritto alla salute» (sentenza n. 40 del 2022; in senso analogo, sentenza n. 87 del 2024).

Emergenza finanziaria e principio dell'affidamento

- in difetto di adeguato bilanciamento fra l'interesse pubblico perseguito dal legislatore ed i detentori di posizioni giuridiche consolidate, 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 tanto radicale da determinare la compressione di situazioni giuridiche rispetto alle quali opera un legittimo affidamento (sentenza n. 216 del 2015) IIIQ15;
- l'affidamento 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 (sentenza n. 56 del 2015) IQ15;
- quanto al rapporto tra sacrificio imposto al titolare di una situazione soggettiva perfetta, derivante da un contratto regolarmente stipulato, ed esigenza di contenimento della spesa, è necessario che la norma che imponga detto sacrificio sia corredata da specifica relazione tecnica circa i risparmi da conseguire (sentenza n. 108 del 2016) IIQ16;
- premesso che l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica è un «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto», deve escludersi che la norma in contestazione (riduzione delle risorse finanziarie, rispetto all'esercizio precedente, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera), si traduca in una scelta irragionevole e arbitraria alla stregua dei principi di cui agli artt. 3, 41 e 97 Cost., in quanto dettata dallo specifico contesto di necessità e urgenza indotto dalla grave crisi finanziaria che ha colpito il Paese a partire dalla fine del 2011, tenuto conto che, anche sulla base dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU e della giurisprudenza della CEDU, un contesto nel quale le misure di riequilibrio dell'offerta sanitaria per esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica costituiscono una “causa” normativa adeguata a giustificare la penalizzazione degli operatori privati (sentenza n. 203 del 2016) IIIQ16;
- la norma che prevede, con decorrenza retroattiva dal 1° luglio 2010, l'onerosità del regime della ricongiunzione verso il regime dell'assicurazione generale obbligatoria dei contributi

versati presso gestioni alternative, vanifica l'affidamento legittimo che i lavoratori avevano riposto nell'applicazione del regime vigente al tempo della presentazione della domanda, principio che si configura quale elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto (sentenza n. 147 del 2017) IIQ17;

- deve escludersi che, in capo ai titolari di trattamenti pensionistici, si fosse determinato un affidamento nell'applicazione della disciplina immediatamente risultante dalla sentenza n. 70 del 2015, poiché quest'ultima rendeva prevedibile un intervento del legislatore che, nell'esercizio della sua discrezionalità, disciplinasse nuovamente la perequazione relativa agli anni 2012 e 2013 sulla base di un bilanciamento di tutti gli interessi costituzionali coinvolti, in particolare di quelli della finanza pubblica; né un affidamento avrebbe potuto determinarsi, data l'immediatezza dell'intervento operato dal legislatore, effettuato a distanza di soli ventuno giorni dal deposito della sentenza n. 70 del 2015 (sentenza n. 250 del 2017) IIIQ17;

Controllo della Corte dei conti

Legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto regionale in relazione a parametri competenziali con ridondanza su quelli finanziari

Sussiste la legittimazione della Corte dei conti – in sede di giudizio di parificazione – a sollevare questione di legittimità costituzionale «non solo in riferimento all'art. 81 Cost., ma anche all'art. 117, secondo comma, lettere l) e o), Cost., la cui violazione comporterebbe l'alterazione del risultato di amministrazione e l'aumento della spesa del personale oltre i limiti consentiti dai vincoli di finanza pubblica» (sentenze nn. 138 e 146 del 2019; n. 196 del 2018) IIQ19; tale orientamento è stato confermato con le sentenze n. 112, 189 e 244/2020: la Corte dei conti, sezione regionale di controllo, è legittimata, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale, a sollevare questioni di legittimità costituzionale, anche in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., se evocato in correlazione funzionale con l'art. 81 e con l'art. 97, primo comma, Cost. (sentenze n. 253 del 2023; n. 146 del 2019 e n. 196 del 2018) IIIQ20;

Con la **sentenza n. 244/2020**, la Corte ha esaminato diverse questioni di legittimità costituzionale sollevate nella sede del giudizio di parificazione del rendiconto regionale, dando continuità al proprio orientamento circa la legittimazione della Corte dei conti a sollevare, in tale sede, questioni di costituzionalità di leggi di spesa regionali per ridondanza (con effetti indiretti su parametri finanziari), e cioè in riferimento a parametri diversi da quelli finanziari, solo se evocati in correlazione funzionale con questi ultimi, quindi nelle circostanze in cui la loro violazione sia tale da determinare l'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata (fra le altre; sentenze n. 146 e n. 138 del 2019; ordinanza n. 181 del 2020). IIIQ20.

Con tre ulteriori sentenze (**n. 247, n. 235, n. 215/2021**), la Corte costituzionale ha confermato l'orientamento circa la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale.

La Corte ha dunque riconosciuto la legittimazione, quale giudice *a quo*, della Corte dei conti a sollevare le presenti questioni di legittimità costituzionale, poiché «la 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» (*ex plurimis*, sentenza n. 89/2017; nello stesso senso, sentenza n. 196/2018), «giacché nella parifica del rendiconto regionale ricorrono integralmente tutte le condizioni per le quali è ammessa la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale [...] e la situazione è “analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono” (sentenza n. 89/2017)» (sentenze n. 247, n. 235 e n. 215/2021).

Tale legittimazione ricorre anche nei casi in cui la lesione dei precetti finanziari sia la conseguenza della violazione di parametri attinenti al riparto delle competenze, allorquando la suddetta invasione sia funzionalmente correlata alla violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., per aver determinato un incremento delle poste passive del bilancio (nella specie) in riferimento al costo del personale (da ultimo, ancora sentenza n. 215 del 2021). IIIQ21.

Legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto regionale in relazione a parametri finanziari

Con la **sentenza n. 244/2020**, la Corte costituzionale ha ritenuto che la Corte dei conti sia legittimata a sollevare questione di legittimità costituzionale per ritenuta violazione diretta dei parametri finanziari. IIIQ20.

Legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di controllo sui bilanci e sugli equilibri finanziari degli enti

Sussiste la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede d'impugnazione avverso la delibera di approvazione o di diniego del piano di riequilibrio (l'art. 243-*quater*, comma 5, del T.U. enti locali), poiché è chiaro l'intento del legislatore di collegare strettamente, in questa materia, la funzione di controllo della Corte dei conti a quella giurisdizionale ad essa attribuita dal citato art. 103, terzo comma, Cost. (sentenza n. 18 del 2019) IQ19;

Legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di certificazione della compatibilità dei costi dei contratti collettivi.

Con la **sentenza n. 89/2023**, la Corte costituzionale ha ritenuto che, ai limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la funzione svolta dalla Corte dei conti nell'ambito del procedimento attinente alla certificazione di compatibilità dei costi dei contratti collettivi può dunque essere ricondotta a quella giurisdizionale, e quindi, in tale ambito, al giudice contabile va riconosciuta legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale, in riferimento ai parametri finanziari di cui agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., posti a tutela degli equilibri economico-finanziari. Ciò in quanto l'esigenza di fugare zone d'ombra nel controllo di legittimità costituzionale, «afferzata [...] dalla Corte quale tratto costitutivo del sistema di giustizia costituzionale, è tale da riflettersi sui criteri di valutazione dei requisiti di ammissibilità delle questioni» (sentenza n. 196 del 2018), come nel caso di specie. (IIQ23).

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, 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 (sentenza n. 60 del 2013) IQ13;

- 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 derivanti dal Trattato sull’Unione europea e dagli altri accordi stipulati in materia, riconducibili, oltre che al «coordinamento della finanza pubblica», anche ai parametri di cui agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., che vi sono inscindibilmente collegati (sentenza n. 40 del 2014) IQ14;

Controllo di legalità – regolarità

- 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 (sentenza n. 40 del 2014, nonché sentenze nn. 266, 250 e 60 del 2013) IQ14;
- le misure interdittive assegnate alla Corte dei conti 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 principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici, detti controlli possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell’equilibrio di bilancio, che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza n. 39 del 2014) IQ14;
- il controllo di legittimità e regolarità contabile attribuito alla Corte dei conti si risolve in un esito plurimo, 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 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) IQ14;
- il controllo di legittimità-regolarità sui bilanci presenta – rispetto al controllo sugli atti – un carattere ulteriore che lo avvicina ancor più al sindacato giurisdizionale (sentenza n. 18 del 2019) IQ19;

Corte dei conti e giudizio di parificazione

- La 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 del 2015; n. 213 del 2008 e n. 244 del 1995) IIQ15;

Relazioni della Corte dei conti sulla copertura finanziaria delle leggi regionali

- 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 del 2014) IQ14;

Potere interdittivo delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti

- 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); ne discende che l'impugnato comma 7 dell'art. 1 del decreto-legge n. 174 del 2012, 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 (sentenza n. 39 del 2014) IQ14;

Finanza pubblica ed effetti sentenze Corte costituzionale

- in ordine al potere della Corte di regolare gli effetti retroattivi delle proprie decisioni e ai relativi limiti, il principio dell'equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico di cui all'art. 81 Cost. esige una gradualità nell'attuazione dei valori costituzionali che imponga rilevanti oneri a carico del bilancio statale, tanto più nel caso in cui l'impatto macroeconomico delle restituzioni dei versamenti tributari connesse alla dichiarazione di illegittimità costituzionale determinerebbe, nella specie, uno squilibrio del bilancio dello Stato di entità tale da implicare la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva, anche per non venire meno al rispetto dei parametri cui l'Italia si è obbligata in sede di Unione europea e internazionale (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.) e, in particolare, delle previsioni annuali e pluriennali indicate nelle leggi di stabilità in cui tale entrata è stata considerata a regime; sicché ad evitare un irrimediabile pregiudizio delle esigenze di uguaglianza e di solidarietà sociale con grave violazione degli artt. 2 e 3 Cost. la cessazione degli effetti delle norme dichiarate illegittime scatta solo nel giorno della pubblicazione della presente decisione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, in quanto costituzionalmente necessaria allo scopo di contemperare tutti i principi e i diritti in gioco (sentenza n. 10 del 2015) IQ15.

Giurisdizione e norme processuali e ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.)*Giudizio di conto: riserva di disciplina alla competenza esclusiva dello Stato*

Con la **sentenza n. 59/2024** (IQ24), la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22. La disposizione regionale censurata, attribuendo autonomamente la qualifica di agenti contabili ai consiglieri di amministrazione e ai componenti del collegio sindacale, nominati dal Presidente della Regione o dai rappresentanti nelle assemblee sociali, delle società partecipate dalla Regione Calabria, è stata ritenuta esorbitare dalla competenza del legislatore regionale. Quest'ultimo può unicamente disciplinare l'assetto organizzativo interno della gestione ed eventualmente gli ambiti della delega, ma non può attribuire la qualifica di agente contabile invadendo la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «giurisdizione e norme processuali» (sentenze n. 160 del 2022, n. 285 del 2019, n. 8 del 2017, n. 19 del 2014). Secondo quanto stabilito dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., difatti, spetta solo allo Stato dettare la disciplina relativa alla predetta materia «giurisdizione e norme processuali» e dunque, nello specifico, quella inerente al giudizio di conto.

PAGINA BIANCA