

**COMMISSIONI RIUNITE**  
**BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE (V)**  
**DELLA CAMERA DEI DEPUTATI**  
**PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO (5<sup>a</sup>)**  
**DEL SENATO DELLA REPUBBLICA**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

**1.**

**SEDUTA DI MARTEDÌ 30 GIUGNO 2015**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA V COMMISSIONE  
 DELLA CAMERA DEI DEPUTATI **FRANCESCO BOCCIA**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE DELLA 5<sup>a</sup> COMMISSIONE  
 DEL SENATO DELLA REPUBBLICA **GIAN CARLO SANGALLI**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		Sangalli Gian Carlo, <i>presidente</i> .....	9, 10
Boccia Francesco, <i>presidente</i> .....	3	Buscema Angelo, <i>presidente delle Sezioni riunite in sede di controllo</i> .....	3
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SULLE PROSPETTIVE DI RIFORMA DEGLI STRUMENTI E DELLE PROCEDURE DI BILANCIO</b>		Castelli Laura (M5S) .....	9
<b>Audizione di rappresentanti della Corte dei conti:</b>		Comaroli Silvana Andreina (LN-Aut) .....	8
Boccia Francesco, <i>presidente</i> .....	3, 8	Forte Clemente, <i>magistrato delle Sezioni riunite in sede di controllo</i> .....	4, 9
		Palese Rocco (FI-PdL) .....	8
		<b>ALLEGATO:</b> Documentazione depositata dai rappresentanti della Corte dei Conti .....	11

**N. B.** Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; MoVimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Area Popolare (NCD-UDC): (AP); Scelta Civica per l'Italia: (SCpI); Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Lega Nord e Autonomie - Lega dei Popoli - Noi con Salvini: (LNA); Per l'Italia-Centro Democratico (PI-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-ApI; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Alternativa Libera: Misto-AL.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
DELLA V COMMISSIONE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI  
FRANCESCO BOCCIA

**La seduta comincia alle 10.35.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione di rappresentanti  
della Corte dei conti.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio, l'audizione di rappresentanti della Corte dei conti.

La delegazione della Corte dei conti è guidata da Angelo Buscema, presidente delle Sezioni riunite in sede di controllo, che è accompagnato dal consigliere Clemente Forte, dalla consigliera Maria Teresa D'Urso, dal consigliere Giuseppe Maria Mezzapesa e dalla dottoressa Pierina Avorio.

Ringrazio il presidente Sangalli e i colleghi senatori per la loro presenza. Do quindi la parola ai nostri ospiti affinché svolgano la loro relazione.

ANGELO BUSCEMA, *presidente delle Sezioni riunite in sede di controllo*. Vorrei ringraziarvi, anche a nome del presidente della Corte dei conti, per l'invito a questa

audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio.

La Corte ha in molte circostanze sottolineato l'importanza di chiudere il ciclo di revisione dell'ordinamento contabile apertosi nel 2012 con le modifiche di alcuni articoli della Costituzione (81, 97, 117 e 119) e proseguito con l'approvazione, nel medesimo anno, della legge cosiddetta rinforzata n. 243, le cui linee guida erano state individuate nell'articolo 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012, che contestualmente recava le menzionate novelle costituzionali.

Un ultimo passaggio — cruciale — riguarda dunque l'aggiornamento della legge di contabilità ordinaria attualmente in vigore, la legge n. 196 del 2009, che, sebbene già più volte modificata, soprattutto dalla legge n. 39 del 2011 e dal decreto legislativo n. 54 del 2014, riflette comunque un impianto di base — di origine costituzionale — che risale a un'epoca anteriore al verificarsi delle importanti novità riepilogate, sul piano ordinamentale, a partire anzitutto dalla normativa eurolunitaria e di conseguenza sul piano interno. Del resto, è la stessa citata legge n. 243 del 2012 a fare riferimento, nel dare attuazione al sesto comma del nuovo articolo 81 della Costituzione, a una successiva legge per la regolamentazione di una serie di istituti.

Lo sfondo entro cui si colloca la nuova legge ordinaria di contabilità è dunque noto. Dopo la riforma della *governance* della finanza pubblica a livello di ordinamento dell'Unione europea, nel 2012 gli articoli 81 e 97 hanno fissato obiettivi di finanza pubblica in termini di equilibrio strutturale tra entrate e spese e sostenibilità del debito, di possibilità di ricorrere

all'indebitamento in alcune circostanze e di modifica del contenuto del bilancio.

Prima di entrare nel merito dei quesiti posti a base dell'indagine conoscitiva di cui alla presente audizione e che attengono in massima parte all'attuazione dell'articolo 15 della legge n. 243 del 2012 in tema di contenuto della legge di bilancio, sui quali riferirà di seguito il consigliere Clemente Forte, ritengo opportuno sottolineare l'importanza del richiamo, nel programma della presente indagine conoscitiva, alla definizione del tassello, all'interno del nuovo ordinamento, costituito dall'esercizio delle deleghe di cui agli articoli 40 e 42 della vigente legge di contabilità n. 196 del 2009, come rivisitati dalla legge n. 89 del 2014.

Si tratta, in sintesi, della delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato e di quella per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio, nonché per il potenziamento della funzione del bilancio di cassa. Dal concreto esercizio di tali deleghe deriveranno, infatti, numerose e profonde modifiche dell'assetto in vigore, con ripercussioni sul contenuto di dettaglio della legge di bilancio, oggetto della presente audizione.

Con il permesso del presidente, passerei ora la parola al consigliere Clemente Forte.

CLEMENTE FORTE, *magistrato delle Sezioni riunite in sede di controllo*. Seguo, nell'elaborazione della sintesi del documento che è stato distribuito (*vedi allegato*), l'ordine dei quesiti di cui al programma dell'indagine conoscitiva.

Il primo quesito riguarda i termini di applicazione della nuova disciplina. La prima questione si riferisce, quindi, al termine di effettiva applicazione della disciplina contenuta nella legge rinforzata n. 243 del 2012 sul contenuto della legge di bilancio. Il termine prospettato per l'articolo 15, cioè il 1° gennaio 2016, può essere interpretato in vari modi. Riferendolo alla prossima sessione, esso implicherebbe in sintesi l'entrata in vigore della nuova legge di contabilità entro l'estate.

L'interpretazione che rinvia alla sessione di bilancio del 2016 per il 2017 sembra pertanto quella al momento più realistica.

Quanto al secondo quesito, concernente contenuti e articolazione delle sezioni della legge di bilancio, esso è relativo alla definizione della struttura di ciascuna delle due sezioni — a legislazione variata e a legislazione vigente — della legge di bilancio, di cui all'articolo 15 della legge rinforzata n. 243 del 2012.

Da questo punto di vista, appare prioritaria, anche sotto il profilo sistematico, la questione della natura giuridica della nuova legge di bilancio unificata, essendo venuto meno il precedente terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione, che escludeva la possibilità di variazioni normative con il bilancio, e prevedendo oggi, la nuova formulazione dell'obbligo costituzionale di copertura di cui al terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione, che tale obbligo sia previsto «per ogni legge», e quindi — è da ritenere — valga anche per la stessa legge di bilancio.

Se si considera coerente con tale nuova struttura dell'articolo 81 della Costituzione la proposizione di due sezioni nella legge di bilancio unificata a opera dell'articolo 15 della legge rinforzata n. 243 del 2012, allora si può interpretare il portato del nuovo assetto costituzionale nel senso che il legislatore che ha dato vita alla citata legge n. 243 — ferma rimanendo l'espunzione dall'ordinamento della figura della legge formale, o comunque funzionalmente limitata — abbia inteso comunque mantenere distinte due funzioni all'interno della futura legge di bilancio unificata, differenziando tra un'area funzionale attinente alla esplicitazione degli effetti a legislazione vigente e un'area di intervento che implica una modifica della legislazione in essere.

A prescindere, dunque, da questioni di natura nominalistica — legge sostanziale, legge formale, legge funzionalmente limitata o meno —, appare importante sottolineare come la riproposizione nell'ordinamento di tale distinzione, cioè tra legislazione vigente e legislazione variata, sembra implicare, in termini abbastanza

conseguenziali, anche quella dell'attuale assetto di fondo che distingue, nella ripartizione della spesa, tra quota non rimodulabile e quota rimodulabile, a sua volta ripartita — quest'ultima — nei cosiddetti fattori legislativi e nel cosiddetto adeguamento al fabbisogno, ai sensi dell'articolo 21, comma 5 e seguenti, dell'attuale legge di contabilità n. 196 del 2009.

Nelle linee di fondo, tale assunto conferma dunque una struttura ordinamentale in base alla quale la modifica dei parametri sottostanti alla spesa non rimodulabile — essenzialmente, la spesa obbligatoria — è confinata all'area della legislazione variata, mentre tutta la restante funzione di rideterminazione degli stanziamenti è affidata alle possibilità di intervento nell'area a legislazione vigente, rispettivamente sezione prima e sezione seconda della futura legge unificata di bilancio.

Ciò consentirebbe di risolvere la portata innovativa dell'articolo 15 della legge rinforzata n. 243 del 2012 — proprio per la riproposizione della distinzione tra le due legislazioni, quella vigente e quella variata — in una modifica della struttura e dell'ampiezza del veicolo normativo della decisione, modifica indispensabile una volta venuta meno, in base alla norma costituzionale, la figura del bilancio come legge formale o comunque funzionalmente limitata.

La questione della formazione degli stanziamenti — nella seconda sezione —, tenuto conto del parametro della legislazione vigente, dovrebbe essere dunque risolta nel senso di rispettare i parametri finora consolidati. Per l'ipotesi di eventuale ampliamento delle cosiddette politiche invariate, al di là dei profili di legittimità, appare necessario che quest'ultima componente sia resa assolutamente trasparente ed evidente nella prospettazione degli stanziamenti, così da rendere ricostruibile la distinzione e la diversa derivazione dei due ambiti di stanziamenti, ossia legislazione invariata e legislazione vigente.

Quanto poi nello specifico alle varie questioni poste in particolare dal questio-

nario, anzitutto si può parlare della collocazione delle tabelle attualmente in essere nella legge di stabilità. Da questo punto di vista, sembrerebbe ragionevole, in un'ottica di semplificazione, che la modulazione degli stanziamenti di bilancio, rinviata dalle singole leggi sostanziali agli strumenti di cui alla sessione di bilancio — cioè, essenzialmente, le modulazioni di spese permanenti di cui all'attuale tabella C della legge di stabilità e le modulazioni di spese pluriennali di cui alla tabella E dell'attuale legge di stabilità —, possa essere trasferita dall'area riferita all'attuale legge di stabilità, che corrisponderebbe alla prima sezione della futura legge di bilancio, a quella riferita alla seconda sezione di tale ultima legge, relativa quindi alla legislazione vigente.

Rimane in piedi la questione dei fondi speciali, perché sappiamo che due delle tabelle presenti nella attuale legge di stabilità attengono a questo istituto. Nel riformare la legge di contabilità bisogna decidere anzitutto se confermare o meno l'istituto e in secondo luogo, in caso affermativo, dove collocare le relative tabelle. Probabilmente, attenendo i fondi speciali all'area della legislazione variata, rappresentando essi la copertura della futura legislazione onerosa, un suggerimento può consistere nel fatto di mantenere nella prima sezione della legge unificata di bilancio le tabelle corrispondenti all'istituto dei fondi speciali.

Il terzo quesito riguarda il prospetto di copertura della legge di bilancio. Per quanto riguarda l'opportunità di predisporre un autonomo prospetto di copertura della legge di bilancio, ovvero di escludere tale predisposizione, la Corte dei conti si è da tempo espressa nel senso di privilegiare questa seconda opzione, cioè di escludere il prospetto di copertura, intendendo la copertura della legge di bilancio come rispetto dei saldi programmatici.

In sostanza, i punti da considerare in tema di copertura della legge di bilancio si possono riassumere così. Innanzitutto, l'unico vincolo è quello del rispetto degli obiettivi derivanti dalla normativa eurouni-

taria, così come interpretata e attuata in base ai documenti di programma e come d'altra parte viene statuito dallo stesso articolo 14 della legge rinforzata n. 243 del 2012. In secondo luogo, la legge di bilancio potrebbe pertanto anche presentare un saldo negativo, alle condizioni consentite, e non per questo non essere considerata coperta.

Infine, con riferimento alla futura prima sezione della legge di bilancio è da ritenere superato, anche in quanto non previsto dalla legge rinforzata n. 243 del 2012, il precedente e attuale vincolo in termini di copertura degli oneri correnti della legge di stabilità, in quanto assorbito in quello più ampio della coerenza del saldo complessivo rispetto ai documenti programmatici.

Il quarto quesito riguarda la flessibilità. Questo quarto quesito si riferisce all'individuazione dei limiti e dei margini di flessibilità applicabili sia in sede di formazione sia in sede di gestione del bilancio. Si tratta di una problematica che si pone in stretta connessione con il tema, già esplicitato per altri versi, della natura di legge sostanziale del bilancio a seguito delle modifiche dell'articolo 81 della Costituzione di cui prima si è parlato.

Attualmente la situazione è caratterizzata da una normativa di base, che è quella dettata dalla legge di contabilità n. 196 del 2009, nonché da una serie di norme che hanno, sia pur temporaneamente in quanto nate da momenti emergenziali, modificato per aspetti non secondari la normativa quadro di cui alla legge di contabilità.

Di fronte a una tale sovrapposizione tra diversi livelli normativi, è evidente che a regime la nuova legge di contabilità è chiamata anzitutto a riassorbire tali eccezioni ed ordinamenti particolari, individuando un assetto conforme e coerente con la distinzione di base tra legislazione vigente e legislazione variata.

Ciò implica l'esigenza di tenere fermo l'orientamento di fondo per cui la spesa non rimodulabile — la cosiddetta spesa obbligatoria, gli oneri inderogabili — può essere modificata, in riferimento ai suoi

parametri di supporto, modificando la legislazione di base, mentre quella rimodulabile utilizzando l'area della legislazione vigente.

Un altro vincolo di cui tenere conto nel delineare il nuovo assetto di flessibilità riguarda il fatto che la stessa legge n. 243 del 2012 ha riproposto il programma come unità di voto parlamentare. Ciò ha una serie di conseguenze già tratte attualmente dall'ordinamento, nel senso che variazioni all'interno del programma possono essere operate con lo strumento amministrativo mentre variazioni tra programmi non possono che avvenire con lo strumento legislativo.

Il quinto quesito si riferisce alla legge di assestamento e quindi alla definizione dei contenuti e dei limiti della futura legge di assestamento. Al riguardo, bisogna ricordare che il comma 9 dell'articolo 15 della legge rinforzata n. 243 del 2012 ripropone un'impostazione che si riferisce al criterio della legislazione vigente, con la conseguenza che rimane la condizione attuale del carattere compensativo delle variazioni apportabili con la legge di assestamento, anche tra programmi, nei limiti già previsti dall'articolo 33 della legge n. 196 del 2009 e sulla base di quanto già normato, ossia tenendo conto del doppio vincolo della duplicità di criterio riproposta ora dalla citata legge n. 243, cioè legislazione vigente e legislazione variata, nonché dell'altro vincolo, già ricordato in precedenza, del programma come unità di voto parlamentare.

Il sesto quesito riguarda i tempi di presentazione dei documenti programmatici e legislativi di sessione. Al riguardo, si ritiene che i vincoli da rispettare nella eventuale rimodulazione dei termini di presentazione dei documenti programmatici e di quello di settembre in particolare, cioè la Nota di aggiornamento, attengano ad almeno tre esigenze. Anzitutto, la piena disponibilità di tutto l'apparato informativo di natura statistica, che costituisce il naturale e indispensabile presupposto per l'elaborazione di documenti aggiornati, avuto riguardo all'evoluzione delle variabili di riferimento. In secondo luogo, la

disponibilità comunque per il Parlamento di un arco di tempo sufficiente per l'approvazione del documento programmatico presentato dal Governo, attraverso le eventuali indagini conoscitive e gli approfondimenti del dibattito che fossero ritenuti elemento essenziale per una decisione meditata. In terzo luogo, l'esplicitazione di tutte le premesse metodologiche e delle ipotesi sottostanti ai quadri, sia tendenziali che programmatici, oggetto della decisione del Governo, così come verificata dall'Ufficio parlamentare di bilancio e approvata dal Parlamento.

Quanto all'ultimo quesito, riferito ad altre questioni ordinarie, anzitutto ci si può soffermare sulla funzione della prima sezione della legge di bilancio unificata, quella corrispondente all'attuale legge di stabilità. L'eventuale questione del segno della sezione prima della legge di bilancio unificata è da ritenere risolta alla luce della duplice circostanza, da un lato, della unicità del vincolo di coerenza con gli obiettivi programmatici fissati negli appositi documenti e, dall'altro, della unificazione delle varie componenti della manovra, sul piano normativo, costituita dalla legge unica di bilancio sostanziale.

Per quanto riguarda il problema del rispetto dei limiti di contenuto della prima sezione della legge unificata di bilancio, si tratta di un problema estremamente delicato perché veniamo da una forte eterogeneità delle norme presenti in tale tipo di provvedimento, cioè nella legge di stabilità, e ciò continua a rappresentare un'anomalia sul piano istituzionale, come già segnalato negli anni più recenti.

La riproposizione a opera della legge n. 243 del 2012 del vincolo contenutistico per la futura prima sezione della legge unificata di bilancio potrebbe comportare il problema delle conseguenze della violazione di tale vincolo sotto il profilo della relativa giustiziabilità, anche di natura costituzionale.

La questione potrebbe porsi, dunque, in termini ancora più delicati in futuro, tenuto conto che l'attuale vincolo contenutistico è contemplato dalla legge di con-

tabilità n. 196 del 2009, che però rimane una legge ordinaria, mentre la predetta legge n. 243 è di rango rafforzato.

Per quanto riguarda, infine, alcuni punti specifici del quesito concernenti le relazioni tecniche, l'importanza cruciale che tali documenti sempre di più svolgono anche nell'esame parlamentare richiede che vengano individuati i correttivi più idonei affinché le amministrazioni interessate siano maggiormente coinvolte nel relativo procedimento di elaborazione, così da meglio consentire al Ministero dell'economia e delle finanze di svolgere l'indispensabile funzione di verifica di tali elaborati, ai fini della successiva presentazione in Parlamento.

La formulazione delle leggi onerose esige poi, possibilmente, il riferimento, a dimostrazione della sussistenza delle coperture, alle diverse tipologie di saldi di bilancio fissati come obiettivi nella nuova Costituzione, ivi inclusi quelli di ordine strutturale.

Per quanto riguarda il fenomeno delle coperture a debito, si tratta di un altro tema da definire nella futura legge ordinaria di contabilità. È stato infatti da tempo segnalato dalla Corte il fenomeno delle coperture a debito, che si sono verificate a partire dal 2013 e in ordine alle quali il legislatore è chiamato a compiere un'opera di razionalizzazione e di sistemazione delle varie ipotesi consentite.

Il tema delle coperture, anche in termini strutturali, è strettamente connesso a quello prima esplicitato delle relazioni tecniche, eventualmente da costruire anche in riferimento ai parametri strutturali. Le due questioni sono abbastanza connesse.

Per quanto concerne il punto relativo alle conseguenze della regola sulla spesa rispetto al regime delle coperture, l'introduzione nell'ordinamento di questa regola pone la questione, già segnalata dalla Corte e di cui già si discusse nel corso dei lavori parlamentari che portarono alla legge n. 196 del 2009, circa l'esclusione o meno dell'agibilità di coperture infrannuali di nuove o maggiori spese con mezzi diversi dalle minori spese, laddove la pre-

detta regola sulla spesa determini un limite da intendersi come non valicabile una volta fissato nei vincoli programmatici.

Per quanto riguarda il tema degli effetti indiretti, va rilevato che l'esigenza del rispetto del principio contabile della trasparenza e soprattutto della eguale certezza tra oneri e coperture non può che indurre a ribadire l'esigenza di disciplinare i limiti e le condizioni a cui è consentita l'adozione di modelli dinamici di copertura e in particolare l'assunzione dei cosiddetti effetti indiretti. Soprattutto per l'incertezza dei relativi effetti, infatti, si determina generalmente l'attivazione delle clausole di salvaguardia, che a loro volta subiscono ulteriori modifiche legislative *ex post* e spesso contengono ulteriori clausole di salvaguardia.

Per quanto riguarda, infine, i decreti legislativi, in merito alla copertura delle leggi delega e dei conseguenti decreti legislativi l'esperienza in atto non sembra evidenziare problematicità di rilievo, risultando rispettato il vincolo della previa o contestuale entrata in vigore delle norme comportanti le coperture rispetto a quelle di carattere oneroso, naturalmente sempre senza considerare i problemi rilevati in ordine alla elaborazione di sostenibili e affidabili quantificazioni degli oneri e delle relative coperture finanziarie.

**PRESIDENTE.** Ringrazio i rappresentanti della Corte dei conti e do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

**SILVANA ANDREINA COMAROLI.** Ringrazio la Corte dei conti per questa relazione molto tecnica e molto puntuale, però ho un dubbio sul quesito numero tre relativo al prospetto di copertura della legge di bilancio.

Non essendo un tecnico vi chiedo di perdonarmi in anticipo se non ho capito quanto da voi esplicito. Dite che il prospetto di copertura non è necessario. Io vorrei però evidenziare una problematica che sicuramente dalla vostra parte non c'è, ma che dalla nostra parte esiste. La legge

di bilancio è fatta dai tecnici dei vari ministeri, i quali riescono ad approfondire in modo puntuale le varie questioni. Senza il prospetto, per noi che dobbiamo condividere quanto scritto nella legge di bilancio per poterla votare, diventerebbe ancora più ostica la possibilità di individuare e verificare le diverse spese contenute nella legge nonché le relative coperture.

Lei giustamente dice che basta guardare il saldo finale, ma io voglio sapere in modo puntuale dove il Governo prende le coperture per le iniziative che pone in essere. Con il prospetto riepilogativo la situazione era subito chiara e immediata, senza necessità di andare a cercare i riferimenti nel testo.

Sicuramente i tecnici compiono questo lavoro, ma io vorrei avere modo di verificare e condividere quanto operato da chi predispone la legge.

**PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
DELLA 5<sup>A</sup> COMMISSIONE  
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA  
GIAN CARLO SANGALLI**

**ROCCO PALESE.** Ringrazio per la relazione analitica e per la utile documentazione che ci è stata consegnata.

Io personalmente rimango convinto che prima il Paese provvede a eliminare la legge di stabilità e il « mercato » che si verifica, attraverso la fase emendativa, ogni volta che la si approva e prima riuscirà a uscire da un contesto sul quale tutti dovremmo riflettere. A mio modesto avviso, il problema non è solamente la Grecia; il problema sono anche l'Italia, il Portogallo e via elencando. Il debito non ha mai prodotto niente di positivo, ma solo e sempre squilibri, disastri e soprattutto grande ingiustizia nei confronti delle generazioni future.

Detto questo, è auspicabile un provvedimento di bilancio quanto più secco possibile per mantenere i saldi nel rispetto dell'articolo 81 della Costituzione e per cercare di eliminare anche quella vessazione dell'equilibrio. I soldi pubblici vanno

spesi con entrata e uscita e vanno spesi bene. È molto meglio se si parla, cioè, di pareggio secco di bilancio.

Questa è la strada. Il resto, se continuiamo così, è forse anche peggio della Grecia.

LAURA CASTELLI. Sulle coperture a debito, è chiaro che c'è un'autonomia nella gestione delle problematiche relative alle coperture, soprattutto *ex post* quando emerge, ad esempio, che la clausola di salvaguardia non basta oppure che il gettito che si prevedeva non viene raggiunto. Voi più volte l'avete sottolineato sia per le leggi di stabilità sia in altri momenti, come quello della presentazione del Documento di economia e finanza.

Più che altro ci siamo trovati in circostanze per cui a copertura, come più o meno dite anche voi in qualche passaggio della vostra relazione, venivano messi elementi poco certi. Ricordo, ad esempio, che in un caso come clausola di salvaguardia sono stati posti, a copertura, i risultati derivanti dalla lotta alla corruzione.

Visto che saremo chiamati a proporre soluzioni tecniche per risolvere tali questioni, volevamo sapere se avevate spunti su questi argomenti, che sono i più complicati tanto per noi quanto per i cittadini, che poi si trovano a dover fare i conti con tutte queste problematiche tecniche.

PRESIDENTE. Do ora la parola al consigliere Forte per la replica.

CLEMENTE FORTE, *magistrato delle Sezioni riunite in sede di controllo*. Per quanto riguarda il problema posto dalla senatrice Comaroli, il fatto che non ci sia bisogno di un prospetto di copertura complessivo non è in contrasto con l'esigenza di capire le componenti e i singoli effetti delle singole norme che stanno nella legge unificata di bilancio, perché è lo stesso comma 7 dell'articolo 15 della legge n. 243 del 2012 a prevedere una relazione tecnica, sia pure solo per la prima sezione, cioè quella corrispondente grosso modo all'attuale legge di stabilità, che espliciti tutte le quantificazioni degli oneri nonché le relative coperture.

Da questo punto di vista, non ci sono quindi grandi problemi. Anzi, nella versione più ampia del documento, la Corte va al di là di questo suggerimento e conferma la richiesta, avanzata da tempo, di una relazione tecnica anche per quanto riguarda la seconda sezione, quella che corrisponde grosso modo all'attuale legge di bilancio. In realtà, se combinassimo le due relazioni tecniche, avremmo un quadro estremamente esaustivo sia delle singole componenti e dei loro effetti finanziari sui saldi per i tre anni, sia delle coperture.

Quello che qui si è detto è solo la conferma del fatto che, date queste premesse, il prospetto di copertura è superfluo. È ciò che peraltro già avviene adesso. L'articolo 11, comma 7, della legge n. 196 del 2009, infatti, fissa il vincolo della coerenza del saldo di cui alla sessione di bilancio con quello derivante dai documenti programmatici. Non è nulla di più, nulla di meno. Questa impostazione si ritiene debba essere mantenuta, perché, contrariamente al precedente assetto, il nuovo articolo 81 della Costituzione, combinato con l'articolo 97, primo comma, della medesima, pone un vincolo maggiore nel raggiungimento degli obiettivi di merito come risultato della sessione di bilancio.

Se la preoccupazione della senatrice Comaroli è che si possano perdere dei dati, direi che la puntuale osservanza dell'articolo 15 della legge n. 243 del 2012 appare in grado di soddisfare ogni tipo di esigenza di trasparenza. Ovviamente rimangono i problemi di affidabilità o meno delle relazioni tecniche e delle coperture, ma questo è un problema di fatto, che si vede di volta in volta. Dal punto di vista dell'architettura istituzionale, la normativa in essere è in grado di rispondere a queste esigenze.

Per quanto riguarda quello che diceva la deputata Castelli, il tema degli effetti indiretti è un tema che data da molti anni sia in Parlamento sia nella dialettica tra Governi e Parlamento. C'è stata sempre una grande cautela da parte sia dei Governi sia dei Parlamenti ad accettare co-

perture con effetti indiretti che non avessero il carattere dell'automaticità e soprattutto che non vedessero realizzabili o realizzati gli effetti indiretti nei medesimi esercizi in cui si manifestano gli oneri. Questo è il punto chiave. Perciò c'è stata sempre grandissima cautela da questo punto di vista.

La legge di contabilità, che è frutto di una serie di riflessioni al riguardo, attualmente non contempla all'articolo 17 gli effetti indiretti come clausola di copertura. In realtà vi si fa riferimento nei fatti ancorché lo stesso articolo 17 dell'attuale legge n. 196 del 2009 si dichiara formalmente attuativo dell'obbligo di copertura di cui all'articolo 81 della Costituzione. Probabilmente questa è una materia che, nel riformare la legge di contabilità, dovrà essere oggetto di normazione più da vicino per cercare di cogliere il nesso di fondo che esiste sempre nella questione delle coperture, ossia la contestualità, per esercizio, tra l'onere e la copertura medesima.

Per quanto riguarda il tema della copertura a debito, il primo caso lo abbiamo avuto a partire dal decreto-legge n. 35, che a sua volta ha trovato legittimazione ai sensi della normativa costituzionale per il fatto dell'operare di una serie di meccanismi nuovi, impliciti nello stesso articolo 81 della Costituzione, soprattutto al secondo comma, e ai sensi della normativa comunitaria che fa da sfondo all'articolo 81 e che a sua volta è in evoluzione.

Nel normare questa materia — anche in questo caso, l'attuale articolo 17 della

legge n. 196 del 2009 elenca con carattere di esclusività le modalità di copertura ammissibili — si dovrà trovare un punto di equilibrio tra l'effetto di normative comunitarie e interne, che in qualche maniera fanno intendere che, al determinarsi di certe condizioni, si possano avere coperture a debito, e l'esigenza di circoscrivere questi casi alle situazioni in cui effettivamente ricorrono le ipotesi previste dalla normativa comunitaria e interna, ma sempre salvaguardando il più possibile il vincolo della contestualità per esercizio, come impone il principio di annualità ribadito dal nuovo articolo 81 della Costituzione, tra oneri e coperture finanziarie.

**PRESIDENTE.** Nel ringraziare tutti gli intervenuti, autorizzo la pubblicazione, in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna, della documentazione depositata dai rappresentanti della Corte dei Conti (*vedi allegato*) e dichiaro conclusa l'audizione.

### **La seduta termina alle 11.10.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. RENZO DICKMANN

---

*Licenziato per la stampa  
il 28 luglio 2015.*



## CORTE DEI CONTI

Sezioni riunite in sede di controllo

### **INDAGINE CONOSCITIVA**

### **SULLE PROSPETTIVE DI RIFORMA DEGLI STRUMENTI E DELLE PROCEDURE DI BILANCIO**

Commissioni bilancio riunite  
del Senato della Repubblica e  
della Camera dei Deputati

Giugno 2015



PAGINA BIANCA



## **CORTE DEI CONTI**

Sezioni riunite in sede di controllo

**INDAGINE CONOSCITIVA**

**SULLE PROSPETTIVE DI RIFORMA DEGLI STRUMENTI E DELLE  
PROCEDURE DI BILANCIO**



## INDICE

	Pag.
<b>Introduzione</b>	1
<b>Quesito 1): i termini di applicazione della nuova disciplina</b>	2
<b>Quesito 2): contenuti e articolazione delle sezioni della legge di bilancio</b>	3
<b>Quesito 3): il prospetto di copertura della legge di bilancio</b>	7
<b>Quesito 4): la flessibilità</b>	8
<b>Quesito 5): la legge di assestamento</b>	11
<b>Quesito 6): i tempi di presentazione dei documenti programmatici e legislativi di sessione</b>	12
<b>Quesito 7): altre questioni ordinamentali</b>	13
1) <i>la funzione della prima sezione della legge di bilancio unificata</i>	13
2) <i>il problema del rispetto dei limiti di contenuto della prima sezione della legge unificata di bilancio</i>	14
3) <i>la regolamentazione del Documento programmatico di bilancio</i>	15
4) <i>altre questioni che possono essere oggetto di regolamentazione</i>	16
5) <i>punti specifici del quesito</i>	16
a) <i>le Relazioni tecniche</i>	17
b) <i>le coperture “a debito”</i>	17
c) <i>il tema delle coperture anche in termini strutturali</i>	18
d) <i>le conseguenze della regola sulla spesa sul regime delle coperture</i>	18
e) <i>la necessità della clausola di salvaguardia anche in riferimento alle minori entrate</i>	18
f) <i>le clausole di neutralità finanziaria</i>	19
g) <i>i c.d. “effetti indiretti”</i>	19
h) <i>l’utilizzo degli stanziamenti di Fondo speciale di parte corrente per la copertura di oneri permanenti</i>	19
i) <i>i decreti legislativi</i>	20

## Introduzione

La Corte ha in molte circostanze sottolineato l'importanza di chiudere il ciclo di revisione dell'ordinamento contabile apertosi nel 2012 con le modifiche di alcuni articoli della Costituzione (81, 97, 117 e 119) e proseguito con l'approvazione, nel medesimo anno, della legge c.d. "rinforzata" n. 243, le cui linee guida erano state individuate nell'art. 5 della legge costituzionale n. 1, che contestualmente recava le menzionate novelle costituzionali.

Un ultimo passaggio – cruciale - riguarda dunque l'aggiornamento della legge di contabilità ordinaria attualmente in vigore (n. 196 del 2009), che, sebbene già più volte modificata (soprattutto dalla legge n. 39 del 2011 e dal d.lgs. n. 54 del 2014), riflette comunque un impianto di base – di origine costituzionale - che risale ad un'epoca anteriore al verificarsi delle importanti novità riepilogate, sul piano ordinamentale, a partire anzitutto dalla normativa eurounitaria e di conseguenza sul piano interno. Del resto, è la stessa citata legge n. 243 a far riferimento – nel dare attuazione al sesto comma del nuovo art. 81 Cost. - ad una successiva legge per la regolamentazione di una serie di istituti.

Lo sfondo entro cui si colloca la nuova legge ordinaria di contabilità è dunque noto. Dopo la riforma della *governance* della finanza pubblica a livello di ordinamento UE, nel 2012 gli art. 81 e 97 Cost. hanno fissato obiettivi di finanza pubblica in termini di equilibrio strutturale tra entrate e spese e sostenibilità del debito, di possibilità di ricorrere all'indebitamento in alcune circostanze e di modifica del contenuto del bilancio.

Prima di entrare nel merito dei quesiti posti a base dell'indagine conoscitiva di cui alla presente audizione e che attengono in massima parte all'attuazione dell'art. 15 della legge n. 243 (in tema di contenuto della legge di bilancio), si ritiene opportuno sottolineare l'importanza del richiamo, nel programma dell'indagine, alla definizione del tassello – all'interno del nuovo ordinamento - costituito dall'esercizio delle deleghe di cui agli articoli 40 e 42 della citata legge di contabilità in vigore n. 196 del 2009 (come rivisitati dalla legge n. 89 del 2014). Si tratta, in sintesi, della delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato e di quella per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio, nonché per il potenziamento della

funzione del bilancio di cassa. Dal concreto esercizio di tali deleghe deriveranno, infatti, numerose e profonde modifiche dell'assetto in vigore, con ripercussioni sul contenuto di dettaglio della legge di bilancio, oggetto della presente audizione.

### **Quesito 1): i termini di applicazione della nuova disciplina**

Quanto al merito dei singoli punti che l'indagine conoscitiva intende affrontare, la prima questione si riferisce al termine di effettiva applicazione della nuova disciplina sul contenuto della legge di bilancio, alla luce delle disposizioni della legge n. 243, prima richiamata. Al riguardo, si osserva che la formulazione della norma di dettaglio non è del tutto chiara, dal momento che l'art. 21, comma 3, dispone che il capo IV (concernente l'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli Enti locali e il concorso dei medesimi Enti alla sostenibilità del debito pubblico) e l'art. 15 (concernente il contenuto della legge di bilancio) si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2016, mentre la legge nel suo complesso si applica a decorrere dal 1° gennaio 2014.

Il termine così come prospettato può essere interpretato essenzialmente in due modi. Ci si può riferire, da un lato, alla legge di bilancio unificata (di cui all'art. 15) che entra in vigore il 1° gennaio 2016, ma, dall'altro, alla medesima legge così come approvata nel 2016 e che quindi entra in vigore nel 2017. Al di là delle possibili interpretazioni di carattere strettamente giuridico in ordine alla questione *ex se* e fermo restando che sul piano formale le due interpretazioni sono egualmente ammissibili, si fa osservare che la prima possibilità presupporrebbe – tenuto conto dei tempi della sessione di bilancio – l'entrata in vigore della nuova legge di contabilità ordinaria in tempi tali da permettere l'approntamento della nuova struttura della legge unificata perché questa sia presentata nel prossimo mese di ottobre. Andrebbero anche considerati gli eventuali riflessi dell'esercizio delle deleghe già menzionate di cui agli articoli 40 e 42, il cui termine per intanto è fissato al 31 dicembre p.v. e la cui traduzione in una nuova struttura del bilancio comporterà passaggi amministrativi presumibilmente di non scarso rilievo, il cui esito si avrà nel 2016. Per tali considerazioni complessive, la seconda interpretazione, che va nel senso di riferire la normativa alla sessione di bilancio per il 2017, sembra quella più realistica.

**Quesito 2): contenuti e articolazione delle sezioni della legge di bilancio**

Quanto alla seconda questione, relativa alla definizione dei contenuti e dell'articolazione di ciascuna delle due sezioni che, ai sensi del citato art. 15 della legge n. 243 del 2012, costituiscono il nuovo bilancio, essa risulta prospettata, dal programma dell'indagine, in riferimento tanto al tema generale della struttura delle due sezioni, quanto ad alcune tematiche particolari, riferite alla collocazione degli stanziamenti relativi alle cosiddette "politiche invariate" e alle tabelle attualmente allegate alla legge di stabilità, nonché alle modalità di rappresentazione delle variazioni apportate alla legislazione vigente.

Il complesso dei temi in esame è ampio e rilevante. Va ricordato preliminarmente che la legge n. 243 fissa, con l'art. 15, due sezioni per il futuro disegno di bilancio: la prima, contenente le disposizioni funzionali a realizzare gli obiettivi programmatici indicati nei documenti di programmazione economica e finanziaria e, la seconda, contenente le previsioni di entrata e di spesa formate sulla base della legislazione vigente. Per definire l'articolazione ed il contenuto delle due sezioni appare prioritaria, anche sotto il profilo sistematico, la questione della natura giuridica della nuova legge di bilancio unificata, essendo venuto meno il precedente terzo comma dell'art. 81 Cost. (che escludeva la possibilità di variazioni normative con il bilancio) e prevedendo oggi, la nuova formulazione dell'obbligo costituzionale di copertura di cui al terzo comma dell'art. 81 Cost., che tale obbligo sia previsto "per ogni legge" (e quindi - è da ritenere - anche per la legge di bilancio).

Va altresì tenuto presente che la legge n. 243, citata, è stata considerata legge rinforzata essendo stata approvata con la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, in quanto, come dispone il suo art. 1, assolve alle funzioni previste dal nuovo sesto comma dell'art. 81 Cost., sia pure sulla base delle indicazioni del richiamato art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012. Con l'art. 15 della legge n. 243 è stabilito il dettaglio del contenuto della legge di bilancio, fissando la suddetta distinzione tra le due sezioni, nei termini prima sinteticamente riportati: ciò induce a porre il problema ermeneutico circa la portata di tale proposizione, soprattutto rispetto alla nuova struttura dell'art. 81 Cost. per il versante qui considerato, ossia la soppressione della figura del bilancio come legge formale (o comunque funzionalmente limitata) e la sottoposizione anche della nuova legge di bilancio all'obbligo di copertura.

Se si considera coerente con tale nuova struttura dell'art. 81 Cost. la proposizione di due sezioni nella legge di bilancio unificata, di cui una a legislazione vigente e l'altra a legislazione variata, si può dunque interpretare il portato del nuovo assetto costituzionale nel senso che il Legislatore – ferma rimanendo l'espunzione dall'ordinamento della figura della legge formale (o comunque funzionalmente limitata) – abbia inteso comunque mantenere distinte due funzioni all'interno della futura legge di bilancio unificata, differenziando tra un'area funzionale attinente alla esplicitazione degli effetti a legislazione vigente e un'area d'intervento che implica una modifica della legislazione in essere.

A prescindere, dunque, da questioni di natura nominalistica, appare importante sottolineare come la riproposizione nell'ordinamento della distinzione tra legislazione vigente e legislazione variata sembra implicare, in termini abbastanza consequenziali, anche quella dell'attuale assetto di fondo che distingue, nella ripartizione della spesa, tra quota non rimodulabile e quota rimodulabile, a sua volta ripartita, in quest'ultimo caso, nei cd. "fattori legislativi" e nell'"adeguamento al fabbisogno" (art. 21, commi 5 e seguenti della legge n. 196 del 2009). Nelle linee di fondo, tale assunto conferma, dunque, una struttura ordinamentale in base alla quale la modifica dei parametri sottostanti alla spesa non rimodulabile è confinata all'area della legislazione variata, mentre tutta la restante funzione di rideterminazione degli stanziamenti è affidata alle possibilità d'intervento nell'area a legislazione vigente. Ciò consentirebbe di risolvere, sostanzialmente, la portata innovativa dell'art. 15 - proprio per la riproposizione della distinzione tra la legislazione vigente e quella variata - in una modifica della struttura e dell'ampiezza del veicolo normativo della decisione, modifica indispensabile una volta venuta meno, in base alla norma costituzionale, la figura del bilancio come legge formale (o comunque funzionalmente limitata).

Ciò premesso, in ordine al quesito prospettato (contenuto delle sezioni della legge unica di bilancio), la questione della formazione degli stanziamenti – nella seconda sezione – tenendo conto del parametro della legislazione vigente merita un chiarimento in riferimento al significato dei "parametri economici indicati nei documenti di programmazione finanziaria ed economica" di cui all'art. 15, comma 3. Se essi continuano a consistere nelle variabili macroeconomiche implicite nel quadro programmatico (es. tasso di inflazione, tasso di variazione del Pil e via dicendo), il

criterio della legislazione vigente rimane interpretato nei suoi termini fisiologici. Se ciò nonostante si intenda propendere, però, per una lettura espansiva del concetto di legislazione vigente, sì da poter rendere costruibile la seconda sezione anche tenendo conto del parametro delle cosiddette “politiche invariate”, appare necessario che quest’ultima componente sia resa assolutamente trasparente ed evidente nella prospettazione degli stanziamenti, sì da rendere ricostruibile la distinzione e la diversa derivazione dei due ambiti di stanziamenti (legislazione invariata e legislazione vigente). Non va dimenticato, comunque, che la misura della riconferma in futuro delle scelte di politica di bilancio adottate negli esercizi precedenti (tema attinente al criterio della legislazione invariata) è pur sempre legata a scelte discrezionali, almeno nel *quantum* (può essere questo il caso delle missioni internazionali, ad esempio), con la conseguenza che appare opportuna (al di là di profili di legittimità) la conferma di un’interpretazione tradizionale del criterio della legislazione vigente.

Quanto poi alla questione della collocazione delle tabelle attualmente in essere nella legge di stabilità, sembra ragionevole, anche in un’ottica di semplificazione, che la modulazione degli stanziamenti di bilancio rinviata dalle singole leggi sostanziali agli strumenti di cui alla sessione di bilancio (essenzialmente, modulazioni di spese permanenti e di spese pluriennali) possa essere trasferita dall’area riferita all’attuale legge di stabilità (di cui alla prima sezione della futura legge di bilancio) a quella riferita alla seconda sezione di tale ultima legge, relativa alla legislazione vigente. Ciò, non solo per dare un seguito alle conseguenze prima evidenziate circa l’evoluzione della legge di bilancio verso una natura sostanziale, ma anche per differenziare tra una prima sezione consistente in norme (ad eccezione dell’indicazione dei saldi complessivi) ed una seconda sezione consistente in stanziamenti di natura contabile. Si può peraltro anche decidere che, pur all’interno dell’ipotizzato trasferimento nella sezione seconda delle tabelle attualmente presenti nella legge di stabilità (corrispondente sostanzialmente alla futura prima sezione della legge di bilancio), tali modulazioni, anziché essere raffigurate in via autonoma (come tabelle), vengano in qualche modo riassorbite negli ordinari stanziamenti di bilancio. Le attuali tabelle, in una tale seconda accezione, perderebbero dunque la loro specificità e risulterebbero, nelle articolazioni di dettaglio, normali stanziamenti. E’ opportuno sottolineare però, in questo secondo scenario, ancora una volta, l’assoluta necessità di una evidenziazione che riconduca la modulazione dello

stanziamento (corrispondente alle attuali tabelle) alla *ratio* consistente nell'adempiere ad un dettato di una legge ordinaria dall'oggetto definito.

In materia di collocazione delle attuali tabelle, rimane da risolvere altresì il problema relativo a quelle corrispondenti ai Fondi speciali. Naturalmente, preliminare è la decisione se la figura del Fondo speciale debba o meno essere riproposta nel nuovo assetto della legge di contabilità ordinaria, quale prima forma di copertura dei futuri oneri legislativi. La questione è stata da lungo tempo dibattuta e militano a favore del mantenimento (ovvero della soppressione) dell'istituto rilevanti argomentazioni. Rimane, al riguardo, la necessità di riflettere sulla *ratio* di fondo dei Fondi speciali, che ha trovato una prima sistematica regolamentazione con la legge di contabilità n. 468 del 1978 proprio in relazione all'opportunità di una programmazione della futura decisione legislativa onerosa. Quanto dunque alla collocazione delle due tabelle attualmente in essere nella legge di stabilità e relative a tali Fondi, va rilevato che, ove si propenda per il mantenimento dell'istituto nell'ordinamento, sembrerebbe più appropriata - tenuto conto che si tratta della copertura di futuri oneri legislativi - una collocazione nella sezione prima, atteso il nesso con la variazione della legislazione in essere.

Circa, infine, l'aspetto legato alle modalità di rappresentazione, nella seconda sezione, delle variazioni apportate alla legislazione vigente con la prima sezione, la formulazione dell'art. 15, comma 3, sembra non tener del tutto conto delle difficoltà operative per l'attuazione del disposto normativo, soprattutto con il vincolo della contestualità. L'aggiornamento della seconda sezione, per tener conto della prima sezione (e delle relative modifiche), implica valutazioni che richiedono una ponderata riflessione, in quanto si tratta di "calare" in bilancio disposizioni normative anche complesse, come accade con le note di variazioni da presentare in Parlamento durante la sessione di bilancio. Il problema è in parte simile a quello che ha portato di fatto alla disapplicazione dell'art. 17, u.c., della legge n. 196 del 2009, in base al quale i provvedimenti di origine governativa indicano anche le missioni di spesa e i relativi programmi interessati. Si ritiene pertanto che l'indicazione di cui alla legge n. 243 (art. 15, comma 3), per l'aspetto qui in esame, non possa comportare una informazione, pur necessaria, contestuale alla definizione della prima sezione (e delle relative variazioni).

**Quesito 3): il prospetto di copertura della legge di bilancio**

In riferimento alla terza questione evidenziata dal programma dell'indagine conoscitiva, circa l'opportunità di predisporre un autonomo prospetto di copertura della legge di bilancio, ovvero escludere tale predisposizione, la Corte si è da tempo espressa nel senso di privilegiare la seconda opzione, intendendo dunque la copertura della legge di bilancio come rispetto del saldo programmatico. Essa ha sostenuto infatti che - tenendo conto dell'entrata in vigore, con il nuovo art. 81 Cost. (primo comma), del vincolo in termini di equilibrio strutturale e, con la legge n. 243 (articolo 14), del vincolo in termini anche nominali sulla sessione di bilancio nel senso della coerenza dei relativi risultati con gli obiettivi programmatici - possa essere considerato rispettato l'obbligo di copertura anche con un saldo nominale di segno negativo, se quest'ultimo è coerente con quegli obiettivi (naturalmente, il principio vale anche ove si dovessero determinare le condizioni e gli obblighi per un saldo netto da impiegare). Tale indirizzo trova riscontro nelle pronunzie in Parlamento circa la legittimità delle modalità con cui è risultato assolto il vigente obbligo di copertura degli oneri correnti della legge di stabilità.

Il richiamo a tale ultima circostanza può fornire l'occasione per ribadire quanto, anche per questo caso, già sostenuto dalla Corte, ossia che la mancata, esplicita previsione nella legge n. 243 dell'obbligo di copertura riferito ai soli oneri correnti vale a ritenere non più sussistente tale vincolo, peraltro assorbito in quello più ampio - già citato - della coerenza della legge di bilancio unificata con il quadro delle regole previste a livello sia eurounitario che interno, così come interpretato e rispettato dai documenti programmatici previamente approvati.

In sostanza, i punti da sottolineare in tema di copertura della legge di bilancio, si possono riassumere in: a) l'unico vincolo è quello del rispetto degli obiettivi derivanti dalla normativa eurounitaria, così come interpretata ed attuata in base ai documenti di programma e come viene statuito, d'altro canto, dall'art. 14 della legge n. 243; b) la legge di bilancio potrebbe pertanto anche presentare un saldo negativo, alle condizioni consentite; c) in riferimento alla futura prima sezione della legge di bilancio è da ritenere superato, anche in quanto non previsto dalla legge n. 243, il precedente vincolo in termini di copertura degli oneri correnti della legge di stabilità. Per il motivo legato al punto a), dunque, circa il fatto che l'unico vincolo della legge di bilancio è la sua

coerenza con i documenti programmatici, non sussistono gli estremi per un autonomo prospetto di copertura. D'altra parte, va notata la linea di continuità con l'ordinamento in vigore, essendo già previsto – sulla base della legge di contabilità attualmente vigente - il vincolo di coerenza tra la sessione di bilancio e i relativi strumenti legislativi, da un lato, e gli obiettivi programmatici previamente approvati, dall'altro (art. 11, comma 7, della legge n. 196 del 2009).

L'argomento della copertura della legge di bilancio consente di ritenere assolutamente da confermare la richiesta – più volte esplicitata dalla Corte – di una relazione tecnica riferita ai criteri di costruzione della seconda sezione (legislazione vigente), nonostante la formulazione dell'art. 15, comma 7, della legge n. 243, che si riferisce solo alla prima sezione (legislazione variata). La comprensione delle determinanti assunte per la elaborazione della legislazione vigente appare di particolare rilievo ai fini della individuazione della base – e della relativa attendibilità - su cui si innestano le manovre normative modificative dell'ordinamento.

#### **Quesito 4): la flessibilità**

Quanto al quarto quesito, riferito all'individuazione dei limiti e dei margini di flessibilità applicabili sia in sede di formazione che in sede di gestione del bilancio, si rileva preliminarmente che si tratta di una problematica che si pone in stretta connessione con il tema (già esplicitato per altri versi) della natura di legge sostanziale del bilancio e con le modalità con cui andranno ad essere attuate le deleghe già richiamate di cui agli artt. 40 e 42 della legge di contabilità in vigore n. 196 del 2009 (e di conseguenza del tipo di bilancio che si andrà a consolidare, in riferimento alla seconda sezione, da costruire tendo conto del criterio della legislazione vigente).

Attualmente la situazione è caratterizzata da una normativa di base, che è quella dettata dalla citata legge di contabilità n. 196, nonché da una serie di norme che hanno, sia pur temporaneamente, modificato per aspetti non secondari la normativa-quadro. A fondamento della disciplina della legge di contabilità sussiste, per quanto riguarda la competenza finanziaria, la citata ripartizione della spesa tra rimodulabile e non rimodulabile, con la conseguenza che le variazioni di stanziamenti comportanti

modifiche di parametri sottostanti alla spesa non rimodulabile avvengono con la legge di stabilità (ovvero con legge ordinaria), mentre le variazioni riferite alla spesa rimodulabile avvengono con la legge di bilancio con riferimento ai cd. "fattori legislativi" e, in via amministrativa, all'adeguamento al fabbisogno. A questa impostazione di fondo si aggiunge, come rilevato, una legislazione "emergenziale" che (sia pur temporaneamente, quindi) ha ampliato la flessibilità qui considerata nei suoi tratti di sistema e ha introdotto una serie di facoltà, in termini di rimodulazione con la legge di bilancio anche tra diverse missioni di ciascuno stato di previsione, con riferimento alle spese rimodulabili e alle spese pluriennali, al determinarsi di certe ipotesi. Nella fase della gestione inoltre è prevista, sempre in via temporanea, anche la variabilità amministrativa di tutte le spese, con il vincolo della destinazione alla *spending review*, e, per finalità particolari, nell'ambito degli stanziamenti relativi alle categorie riguardanti i consumi intermedi e gli investimenti fissi lordi.

In termini di cassa, sia pure sempre in via temporanea, l'attuale flessibilità nella fase della gestione è estremamente ampia (con eccezione dei pagamenti effettuati mediante l'emissione di ruoli di spesa fissa), all'interno del singolo stato di previsione, senza neanche il vincolo dell'impossibilità di utilizzare per finalità correnti stanziamenti in conto capitale, che invece sussiste in linea generale per le variazioni di competenza.

Di fronte ad un tale quadro di sovrapposizione tra diversi livelli normativi, è evidente che a regime la nuova legge di contabilità è chiamata a riassorbire tali eccezioni ed ordinamenti particolari, individuando un assetto conforme e coerente con la distinzione di base tra legislazione vigente e legislazione variata. Ciò implica l'esigenza di tener fermo l'orientamento di fondo per cui la spesa non rimodulabile può essere modificata, nei suoi parametri di supporto, modificando la legislazione di base, mentre quella rimodulabile utilizzando l'area della legislazione vigente.

Come già accennato, è altresì evidente che l'attuazione delle citate deleghe di cui agli artt. 40 e 42 della legge n. 196 dovrebbe conseguentemente avere un impatto sulla flessibilità, tanto di competenza quanto di cassa. Saranno da valutare, per esempio, gli effetti dell'introduzione, quale componente del programma e unità elementare del bilancio, del criterio dell'azione, previsto alla lettera e) del comma 2 dell'art. 40, che potrebbe anche includere un processo di razionalizzazione delle autorizzazioni legislative interessate, nella direzione di una diversa modalità di rappresentazione e di

un loro (eventuale) accorpamento (problema, questo, ancor più delicato), naturalmente fatte sempre salve le indispensabili esigenze di trasparenza. E' altresì da valutare la misura nella quale la nuova unità contabilmente rilevante costituita dall'azione si tradurrà in termini di flessibilità gestionale, così come quali riflessi avranno sotto quest'ultimo versante il riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa. Quest'ultima, in particolare, implicherà la revisione della disciplina delle fasi dell'entrata e della spesa, di quella della perenzione amministrativa e di quella del raccordo tra gestione del bilancio e gestione della tesoreria. Si tratta di processi di revisione la cui concreta applicazione dovrà essere necessariamente graduale, per consentire il relativo assorbimento a livello gestionale e l'adeguamento delle procedure di controllo.

La Corte ha da tempo e in più occasioni sottolineato l'assoluta esigenza di dar corso alle (reiterate) previsioni normative che dispongono la soppressione delle contabilità speciali e il riversamento delle giacenze – e della relativa gestione – all'interno del bilancio dello Stato. Ciò, non solo per tener conto del principio di universalità del bilancio, che pure è riconosciuto dalla legge di contabilità come attuativo dell'art. 81 Cost. (art. 24 della legge n. 196 del 2009), ma per evitare fenomeni elusivi nella gestione delle risorse pubbliche, con riflessi negativi sulla trasparenza e sull'efficacia dei necessari controlli. E', d'altra parte, la stessa legge rinforzata n. 243 a demandare ad apposita legge la disciplina del riafflusso in bilancio (all'art. 15, comma 8) delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria.

Se, dunque, occorrerà attendere l'esercizio delle deleghe in questione per disporre di un quadro complessivo circa la flessibilità che si andrà a delineare, per intanto non si può che ribadire che tale flessibilità dovrà tener conto di una serie di parametri e di vincoli impliciti nella distinzione tra legislazione vigente e legislazione variata, nel rispetto della massima trasparenza in ordine al rapporto tra variazione, gestione e risultato, alla luce dell'*input* legislativo originario e della circostanza – già ricordata – della riproposizione, con la legge n. 243, del programma come unità di voto parlamentare.

E' questo il quadro di fondo alla cui stregua valutare eventuali prospettive di ampliamento dell'attuale ambito applicativo della flessibilità – a livello legislativo - nel

sensu di istituzionalizzare le rimodulazioni, ora previste in via provvisoria, tra missioni e tra spese rimodulabili e non rimodulabili. Ciò, sempre nel rispetto delle esigenze di trasparenza e ricostruibilità, nonché della *ratio* di base dell'ordinamento legislativo in vigore, in special modo in riferimento alla spesa non rimodulabile, tenuto conto della formalizzazione del criterio della legislazione vigente: non appare, quindi, possibile modificare i parametri degli oneri inderogabili attraverso l'area della legislazione vigente (né ovviamente risolvere in tale sede problemi di copertura finanziaria).

Analoghe considerazioni valgono per quanto concerne la fase della gestione sotto il delicato profilo dell'eventuale ampliamento delle variazioni compensative, all'interno del programma, tale da estendersi, dall'odierno ambito dell'adeguamento al fabbisogno, alle spese classificate come oneri inderogabili. Una particolare riflessione è da compiersi in riferimento alla possibilità – sulla quale la Corte esprime perplessità – di consentire all'Amministrazione di adottare variazioni di bilancio ripartendo Fondi di grandi dimensioni e a conformazione indistinta, tra i quali eventualmente annoverare anche gli attuali Fondi di riserva accorpati.

In definitiva, il tema della flessibilità è tra i più delicati, con riflessi sui principi generali della contabilità pubblica, sicché il punto di equilibrio da trovare dovrebbe tener conto anche di temi più ampi, come l'assetto dei rapporti tra i poteri dello Stato e le stesse possibilità concrete di esercizio dei controlli normativamente previsti.

#### **Quesito 5): la legge di assestamento**

Il quinto quesito si riferisce alla definizione dei contenuti e dei limiti della legge di assestamento, con particolare riguardo alla possibilità di operare con tale legge le medesime modifiche alla legislazione vigente consentite dalla legge di bilancio. Al riguardo, occorre premettere che l'art. 15, comma 9, della legge n. 243 ripropone un'impostazione che si riferisce al criterio della legislazione vigente, con la conseguenza che rimane la condizione del carattere compensativo delle variazioni apportabili con la legge di assestamento, anche tra programmi, alle condizioni e nei limiti previsti dalla legge dello Stato. Poiché il comma 5, ultimo periodo, del medesimo articolo 15 conferma il programma come unità elementare di voto parlamentare, la

legge n. 243 appare coerente, nel definire le potenzialità della legge di assestamento, con la descritta riproposizione, a livello di bilancio unificato, di una esplicita sezione a legislazione vigente. Trova conferma dunque, a larghe linee, l'attuale vincolo della compensatività tra programmi cui soggiace la legge di assestamento e che è già previsto dall'art. 33, comma 3, della legge di contabilità in vigore n. 196 del 2009, in riferimento alla componente di cui ai richiamati "fattori legislativi", ferme restando le altre funzioni della legge di assestamento tipiche di tale strumento, come individuate dall'ordinamento. Le condizioni e i limiti entro cui saranno possibili tali variazioni compensative tra dotazioni finanziarie con il disegno di legge di assestamento dovranno anche riguardare il divieto di utilizzare mezzi di parte capitale per finanziare oneri correnti.

**Quesito 6): i tempi di presentazione dei documenti programmatici e legislativi di sessione**

In riferimento alla sesta questione - concernente la possibilità di anticipare i termini di presentazione della Nota di aggiornamento del DEF e della manovra di finanza pubblica, in modo da consentire all'Ufficio parlamentare di bilancio di acquisire, in tempi congrui, le informazioni di dettaglio sulla finanza pubblica, ai fini della verifica del quadro macroeconomico programmatico contenuto nel documento programmatico di bilancio - si tratta di un complesso di temi che presenta diversi aspetti. La materia in linea generale è stata regolata di recente dal d.lgs. n. 54 del 2014, che, attraverso modifiche testuali della legge di contabilità, ha fissato alcuni principi relativi alle modalità con cui viene effettuato il confronto tra le previsioni del Governo e le valutazioni dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) e ha inoltre stabilito che, qualora i risultati di tali valutazioni evidenzino un errore significativo rispetto alle risultanze di consuntivo, tale da ripercuotersi sulle previsioni macroeconomiche per almeno quattro anni consecutivi, il Governo trasmette una relazione al Parlamento nella quale dovrà indicare le ragioni dello scostamento, nonché le eventuali azioni che intende intraprendere.

Al riguardo, si ritiene che i vincoli da rispettare nella eventuale rimodulazione dei termini di presentazione dei documenti programmatici e di quello di settembre in particolare, attengono ad almeno tre esigenze: a) la piena disponibilità di tutto l'apparato informativo di natura statistica, che costituisce il naturale ed indispensabile presupposto per la elaborazione di documenti aggiornati avuto riguardo all'evoluzione delle variabili di riferimento; b) la disponibilità, comunque, per il Parlamento di un arco di tempo sufficiente per l'approvazione del documento programmatico presentato dal Governo, attraverso le eventuali indagini conoscitive e gli approfondimenti del dibattito che fossero ritenuti elemento essenziale per una decisione meditata; c) l'esplicitazione di tutte le premesse metodologiche e delle ipotesi sottostanti ai quadri, tendenziali e programmatici, oggetto della decisione del Governo, così come verificata dall'Ufficio parlamentare di bilancio ed approvata dal Parlamento.

#### **Quesito 7): altre questioni ordinamentali**

##### *1) la funzione della prima sezione della legge di bilancio unificata*

Per quanto riguarda alcuni punti ulteriori nell'ambito della revisione della legge ordinaria di contabilità, come si richiama nel punto settimo del programma, una prima considerazione riguarda il profilo della funzione che può svolgere la sezione prima della legge di bilancio unificata (area delle variazioni normative), ossia se essa possa fungere da elemento di stimolo dell'economia. La puntualizzazione trae necessità dal fatto che attualmente, a fronte di una previsione da parte della legge di contabilità n. 196 nel senso di un effetto restrittivo della legge di stabilità, il relativo utilizzo (nelle ultime due sessioni, per esempio) in senso espansivo ha fatto porre il problema del rispetto della legge di contabilità. Tale problema è stato risolto tenendo conto del nuovo quadro ordinamentale di riferimento che, in accordo con gli obiettivi programmatici, consente che con tale strumento (legge di stabilità) venga attuata una politica di peggioramento dei saldi tendenziali, al verificarsi di determinate condizioni (peggioramento del ciclo, eventi eccezionali, clausole di riforme strutturali e via dicendo).

Tale evoluzione della cornice istituzionale comunitaria ed interna, a livello sia costituzionale che di legge rinforzata, ha posto le basi, dunque, perché la legge di

stabilità possa peggiorare, a determinate condizioni, i saldi tendenziali, come in effetti è avvenuto. E', pertanto, radicalmente diverso il quadro di fondo entro cui si colloca ora tale strumento, quadro profondamente modificato rispetto a quello del 2009, quando la legge di stabilità venne ridisegnata proprio perdendo quel ruolo di stimolo allo sviluppo quale era stato ad essa conferito in precedenza, con il risultato che a tale veicolo normativo era assegnato il compito, dunque, di riduzione dei saldi.

L'eventuale questione del segno della sezione prima della legge di bilancio unificata è da ritenere, pertanto, risolta alla luce della duplice circostanza, da un lato, dell'unicità del vincolo di coerenza con gli obiettivi programmatici fissati negli appositi documenti e, dall'altro, dell'unificazione delle varie componenti della manovra, sul piano normativo, costituita dalla legge di bilancio sostanziale.

*2) il problema del rispetto dei limiti di contenuto della prima sezione della legge unificata di bilancio*

Sotto un'altra angolazione, in riferimento al tema del rispetto dei contenuti di dettaglio assegnati alla legge di stabilità dalla legge di contabilità, la accentuata – e reiterata – eterogeneità delle norme presenti in tale tipo di provvedimento di sessione continua a rappresentare un'anomalia sul piano istituzionale, come già segnalato negli anni più recenti. Nonostante i consueti stralci iniziali dal disegno di legge presentato dal Governo, così come operati nelle competenti sedi parlamentari, il testo poi approvato finisce per contenere un numero consistente di norme prive di effetti finanziari o recanti interventi microsettoriali e localistici e quindi di dubbia coerenza con i divieti di contenuto così come fissati.

Il problema merita di essere affrontato in questa sede, in quanto la citata legge n. 243 (art. 15, comma 2, ultimo periodo) ha sostanzialmente confermato, per la futura legge di bilancio unificata (prima sezione), il quadro dei divieti contenutistici attualmente previsti per la legge di stabilità. La Corte ha già avuto modo di sottolineare al riguardo che tale trasposizione è avvenuta forse in maniera tralaticia, senza considerare il ruolo rafforzato della legge n. 243, ora parametro interposto in ordine all'attuazione di norme costituzionali, almeno per la parte in cui essa dà attuazione ad un espresso richiamo contenuto dell'art. 81 Cost., sesto comma, quale è il caso in esame (contenuto della legge di bilancio).

La riproposizione in altre parole, ad opera della legge n. 243 (di rango rafforzato), del vincolo contenutistico per la futura prima sezione della legge unificata di bilancio potrebbe comportare il problema delle conseguenze della violazione di tale vincolo sotto il profilo della relativa giustiziabilità, anche di ordine costituzionale. La questione potrebbe porsi, dunque, in termini ancor più delicati in futuro, tenuto conto che per il passato si riscontra la presenza regolare di norme la cui collocazione nella legge di stabilità presenta profili di incoerenza rispetto al vincolo contenutistico contemplato dalla attuale legge di contabilità n. 196, che però rimane una legge ordinaria.

### *3) la regolamentazione del Documento programmatico di bilancio*

Va notato che la nuova legge di contabilità dovrebbe anche considerare le figure e gli istituti che, su *input* comunitario, si stanno evidenziando negli ordinamenti dei singoli Paesi. Una menzione particolare va qui compiuta per il nuovo documento che ogni Stato deve presentare ai sensi del Regolamento (UE) n. 473 del 2013, compreso nel cosiddetto “*two-pack*”. Il Regolamento, che rafforza il monitoraggio delle politiche di bilancio nell'area euro al fine di garantire la piena coerenza dei bilanci nazionali con gli indirizzi di politica economica contenuti nel Patto di stabilità e crescita, prevede, in particolare, che gli Stati membri trasmettano alla Commissione europea e all'Eurogruppo, entro il 15 ottobre, un Documento programmatico di bilancio tale da illustrare le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica a politiche invariate, nonché il quadro programmatico della politica di bilancio delle amministrazioni pubbliche e dei relativi sottosettori. Su tale documento la Commissione europea esprime poi il proprio parere.

Detto elaborato non risulta previsto dalla legge di contabilità in vigore, il cui aggiornamento dovrebbe pertanto prendere atto della novità istituzionale, nel catalogare i documenti che il Governo è chiamato a produrre in materia di finanza pubblica. Non risultano, peraltro, normati, al momento, gli eventuali aspetti procedurali circa il seguito da prevedere in caso di rilievi in sede comunitaria, ossia se la questione debba essere risolta nell'ambito della discrezionalità della decisione politica oppure sia opportuno regolamentare la materia creando o meno degli obblighi di conformarsi (tra l'altro, sotto quest'ultimo versante, si ricorda che i tempi di valutazione in ambito europeo coincidono con quelli della sessione di bilancio). Sul piano dei contenuti, infine, si

potrebbe valutare il rapporto che passa tra tale Documento e la stessa Nota di aggiornamento al DEF, tenuto conto della funzione molto simile che essi svolgono (a parte la differenza di destinatario) e la contiguità dei relativi tempi di presentazione.

#### *4) altre questioni che possono essere oggetto di regolamentazione*

Un ulteriore tema che può essere affrontato è quello – già ribadito dalla Corte – del rafforzamento dell'art. 19 della medesima legge n. 196, per elevare a norma attuativa degli artt. 81 e 97 Cost. anche le disposizioni – ovvero la veste formale del principio in esse contenuto - che consentono di ricorrere ai bilanci futuri per la copertura di leggi regionali onerose di carattere continuativo, se non si tratta di spese obbligatorie: è il caso in particolare dell'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011 (come sostituito dal d.lgs. n. 126 del 2014), che, pur rappresentando un significativo miglioramento rispetto alla situazione previgente, deve essere letto, infatti, all'interno del quadro costituzionale complessivo.

Sempre in linea generale si sottopone l'opportunità di integrare l'art. 24 dell'attuale legge di contabilità n. 196 nel senso di far riferimento ai numerosi principi previsti dai citati d.lgs. n. 118 del 2011 e n. 126 del 2014 (in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli Enti territoriali) per quanto concerne i criteri di fondo cui è ispirata la gestione delle pubbliche finanze, con riguardo ai noti ed essenziali criteri di affidabilità, veridicità, chiarezza, congruità e pubblicità, ciascuno dei quali comporta delle profonde implicazioni.

#### *5) punti specifici del quesito*

Venendo ora, nello specifico, ad alcuni temi evocati nel programma dell'indagine conoscitiva, nell'ambito delle criticità emerse nel corso della attuazione della vigente legge di contabilità si fa riferimento, nel programma, ad esempio, a temi riguardanti le clausole di salvaguardia e di invarianza finanziaria, alla copertura dei provvedimenti recanti deleghe legislative e ai contenuti delle relazioni tecniche. Naturalmente, l'arco delle questioni è estremamente ampio.

*a) le Relazioni tecniche*

La Corte ha dato di recente positivamente atto dell'imponente sforzo in corso, da parte del Governo, per migliorare e rendere tempestiva la messa a disposizione delle Relazioni tecniche. Ma l'importanza cruciale che tale documento sempre di più svolge richiede che vengano individuati i correttivi più idonei perché le Amministrazioni interessate siano maggiormente coinvolte nel relativo procedimento di elaborazione, sì da meglio consentire al Ministero dell'economia e della finanze di svolgere l'indispensabile funzione di verifica di tali elaborati, ai fini della successiva presentazione in Parlamento. Appare superfluo ricordare che, soprattutto alla luce della nuova connessione tra assolvimento ottimale dell'obbligo di copertura e raggiungimento dell'obiettivo di equilibrio di bilancio, è di particolare rilievo l'esigenza di una quantificazione degli oneri la più affidabile possibile.

La formulazione delle leggi onerose esige poi, possibilmente, il riferimento, a dimostrazione della sussistenza delle coperture, alle diverse tipologie di saldi di bilancio fissati come obiettivi in Costituzione, ivi inclusi quelli di ordine "strutturale"; sicché per tutte le leggi, e non solo per quelle più rilevanti sul piano quantitativo, la Corte ribadisce l'opportunità della rappresentazione dell'impatto complessivo della singola previsione normativa non solo sui vari saldi nominali, ma anche – eventualmente e, quindi, pur tenendo conto delle note difficoltà tecniche al riguardo - sul saldo strutturale.

*b) le coperture "a debito"*

Altro tema da definire a livello di legge ordinamentale di contabilità, secondo quanto già segnalato dalla Corte, è quello delle cd. coperture "a debito", che si sono verificate a partire dal 2013 ed in ordine alle quali il Legislatore è chiamato a compiere un'opera di razionalizzazione e di sistemazione delle varie ipotesi consentite, tenuto conto del fatto che l'ordinamento in vigore consente la possibilità di uno scostamento del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico (e quindi del ricorso all'indebitamento) nell'alveo della fattispecie costituita dall'evento eccezionale, che comprende sia i periodi di grave recessione economica sia gli eventi straordinari al di fuori del controllo dello Stato. In tale quadro dovrebbero trovare una sistemazione anche le fattispecie, ugualmente già verificatesi, di coperture di provvedimenti

legislativi ordinari che utilizzino margini di intervento ricavati all'interno della differenza tra andamenti tendenziali ed obiettivi programmatici.

*c) il tema delle coperture anche in termini strutturali*

La ricordata coesistenza del vincolo in termini di equilibrio strutturale di cui al primo comma degli artt. 81 e 97 Cost. con quello, più tradizionale, di cui al terzo comma del citato art. 81, pone anche il problema – già rilevato dalla Corte - se il regime delle coperture finanziarie delle leggi possa essere espresso, in futuro, solo in termini nominali (come si desume dal richiamato terzo comma), ovvero anche in termini strutturali: tra i due sistemi potrebbero esservi infatti delle discrasie, con la conseguenza che una identica norma potrebbe soddisfare il primo vincolo (in termini nominali), ma non necessariamente il secondo (in termini strutturali), come dimostra il caso delle partite cd. *one-off*, incluse nei saldi nominali ma escluse, almeno in linea di principio, da quelli strutturali.

*d) le conseguenze della regola sulla spesa sul regime delle coperture*

L'introduzione nell'ordinamento della cd. "regola sulla spesa" pone la questione, già segnalata dalla Corte, circa l'esclusione o meno dell'agibilità di coperture infrannuali di nuove o maggiori spese con mezzi diversi dalle minori spese, laddove la predetta regola sulla spesa determini un limite da intendersi come non valicabile una volta fissato nei vincoli programmatici.

*e) la necessità della clausola di salvaguardia anche in riferimento alle minori entrate*

In presenza di norme onerose consistenti in minori entrate, la Corte ribadisce la necessità dell'inserimento di una clausola di salvaguardia, pur dovendosi tener conto, in qualche caso, di necessari sfasamenti di esercizio, verificandosi, per le minori entrate, solo a consuntivo la eventuale differenza tra oneri e coperture.

*f) le clausole di neutralità finanziaria*

La Corte sottolinea l'essenzialità di una costruzione attendibile delle clausole di neutralità. Infatti, l'eventuale discrasia tra la portata della singola norma (o dell'intero provvedimento) e tali clausole può determinare il rischio del prodursi di condizioni per una sostanziale disapplicazione, parziale o totale, della normativa interessata, con pregiudizio nei confronti dei principi dell'attendibilità e della veridicità delle scritture contabili. Inoltre, sempre in riferimento all'attendibilità delle clausole di neutralità, occorre rimarcare come sia elevato, a meno di costanti recuperi di produttività, il rischio, nelle more dell'avvio dell'attuazione della normativa in questione, dell'insorgenza di un fabbisogno di risorse aggiuntive da soddisfare con mezzi ordinari di bilancio, se tali clausole presentano margini di incertezza.

*g) i c.d. "effetti indiretti"*

L'esigenza del rispetto del principio contabile della trasparenza e soprattutto della eguale certezza tra oneri e coperture non può che indurre la Corte a ribadire l'esigenza di disciplinare i limiti e le condizioni a cui è consentita l'adozione di modelli dinamici di copertura e in particolare l'assunzione dei cd. "effetti indiretti". Soprattutto per l'incertezza dei relativi effetti, infatti, si determina generalmente l'attivazione delle clausole di salvaguardia, che a loro volta subiscono ulteriori modifiche legislative *ex post* e spesso contengono ulteriori clausole di salvaguardia.

*h) l'utilizzo degli stanziamenti di Fondo speciale di parte corrente per la copertura di oneri permanenti*

In caso di riconferma dell'istituto del Fondo speciale, la Corte conferma la necessità di un divieto, in linea generale, di un suo utilizzo per la copertura di oneri permanenti, per evitare un irrigidimento delle poste di bilancio, il che – a parità di condizioni – pone le premesse per una difficoltà aggiuntiva in ordine all'agibilità di manovre future che si basino in gran parte sulla riduzione della spesa.

*i) i decreti legislativi*

In merito alla copertura delle leggi delega e dei conseguenti decreti legislativi, l'esperienza in atto non sembra evidenziare problematicità di rilievo, risultando rispettato il vincolo della previa o contestuale entrata in vigore delle norme comportanti le coperture rispetto a quelle di carattere oneroso, naturalmente sempre senza considerare i problemi rilevati in ordine alla elaborazione di sostenibili ed affidabili quantificazioni degli oneri e delle relative coperture finanziarie.

€ 4,00



\*17STC0011270\*