



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

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

Leggi pubblicate nel quadrimestre settembre - dicembre 2017
(articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196)



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

Leggi pubblicate nel quadrimestre settembre - dicembre 2017
(articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196)

L'elaborazione delle tavole e delle schede analitiche è stata curata da Loredana Alampi.
Ha collaborato all'appendice Francesca Mondini.
L'editing è stato curato da Giuseppina Scicolone e Marina Mammola

INDICE

	Pag.
DELIBERAZIONE	1
1. CONSIDERAZIONI GENERALI	3
1.1. La legislazione del quadrimestre	3
1.1.1. Gli oneri	3
1.1.2. Le coperture	4
1.2. Considerazioni metodologiche di sintesi	5
<i>Premessa</i>	5
1.2.1. Le clausole di neutralità	5
1.2.2. Le clausole di salvaguardia	6
1.2.3. La riduzione di spesa dei ministeri come forma di compensazione	7
1.2.4. Le coperture sui residui e sul fondo speciale ultratriennale	8
1.2.5. L'accuratezza delle Relazioni tecniche	9
1.2.6. In particolare, il problema delle entrate	10
1.2.7. Mancata indicazione della precipua forma di copertura	11
1.2.8. Osservazioni sulla ragionevolezza dell'uso della tecnica del limite di spesa	11
1.2.9. In particolare, problematiche sulla normativa riguardante spese di personale ed assunzioni nel pubblico impiego	12
1.3. Giurisprudenza costituzionale	13
1.3.1. Legge rinforzata n. 243 del 2012	13
a. Preclusione ad introdurre:	13
a.1. Deleghe di contenuto alla fonte legislativa ordinaria (sent. n. 235 del 2017)	13
a.2. Meccanismi collaborativi nel procedimento legislativo per il concorso degli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico (sent. n. 237 del 2017)	15
b. Riserva di legge relativa in riferimento all'“andamento del ciclo economico” (sent. n. 237 del 2017)	16
c. Il regolamento attuativo della legge limitato a contenuti meramente tecnici (sent. n. 252 del 2017)	17
d. Le intese volte a disciplinare operazioni di indebitamento ed investimento in ambito regionale (sent. n. 252 del 2017)	19
1.3.2. Trasparenza e comprensibilità della redazione del bilancio a garanzia della rappresentatività democratica e il pericolo dell'abuso della “tecnicità contabile” (sent. n. 247 del 2017)	19

1.3.3. Carattere non strutturale del blocco della perequazione automatica in quanto temporalmente limitata (sent. n. 250 del 2017)	21
1.3.4. L'ordinamento contabile regionale	21
1.3.4.1. L'utilizzo dell'avanzo di amministrazione "libero" ai fini del pareggio di bilancio (sent. n. 247 del 2017)	21
1.3.4.2. L'utilizzo del "fondo pluriennale vincolato" (sent. n. 247 del 2017)	23
1.3.4.3. Il calcolo del risultato di amministrazione: il fenomeno del debito autorizzato e non contratto (sent. n. 274 del 2017)	26
1.3.4.4. L'utilizzo del Fondo anticipazioni di liquidità (sent. n. 274 del 2017)	27
1.3.4.5. L'esposizione del risultato di amministrazione e legge regionale di approvazione del rendiconto (sent. n. 274 del 2017)	28
2. SINGOLE LEGGI	29
Legge 17 ottobre 2017, n. 161, "Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate"	29
Legge 20 novembre 2017, n. 167, "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2017"	31
Legge 5 dicembre 2017, n. 172, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili. Modifica alla disciplina dell'estinzione del reato per condotte riparatorie"	33
a. Profili generali	33
b. Le quantificazioni degli oneri	34
c. Le coperture finanziarie	35
Legge 27 dicembre 2017, n. 205, "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020"	37
a. Aspetti ordinamentali relativi alla sessione di bilancio 2017	37
a.1. La relazione sullo scostamento degli obiettivi di finanza pubblica	38
a.1.1. La natura di tale Relazione	38
a.1.2. La data di presentazione del disegno di legge di bilancio	39
b. Gli effetti finanziari della legge di bilancio 2017 ed il ruolo delle varie componenti	39
b.1. Effetti in termini di saldo netto da finanziare di competenza e di cassa	40
b.2. Effetti in termini di indebitamento netto	42

c. Aspetti ordinamentali della legge di bilancio	43
c.1. La Sezione I	43
c.1.1. Il contenuto	43
c.1.2. La distribuzione temporale degli effetti: la legge di bilancio (Sez. I) come strumento di medio periodo	45
c.1.3. La struttura dal punto di vista finanziario	46
c.1.3.1. Il ricorso a strumenti legislativi fuori sessione	46
c.1.3.2. La definizione dei saldi	46
c.1.3.3. Le clausole di salvaguardia	47
c.1.3.4. Osservazioni su specifiche disposizioni	48
c.2. La Sezione II	50
c.2.1. Il contenuto	50
c.2.2. La funzione svolta	52
c.2.3. La questione della Relazione tecnica	56
c.2.4. L'impatto sui tre saldi	57
3. LEGGI DI MINORE RILEVANZA FINANZIARIA	58
4. DECRETI LEGISLATIVI	63
I. TAVOLE	65
II. SCHEDE ANALITICHE - ONERI E COPERTURA	75
APPENDICE:	113
Sintesi e profili metodologici	116
Leggi ordinarie	116
Legge di bilancio	124



La

Corte dei Conti

N. 3/SSRRCO/RQ/18

REPUBBLICA ITALIANA
In nome del Popolo Italiano

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte dei conti Angelo BUSCEMA
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione

Gaetano D'AURIA, Carlo CHIAPPINELLI, Simonetta ROSA, Ermanno GRANELLI, Antonio FRITTELLA, Giovanni COPPOLA;

Consiglieri

Roberto BENEDETTI, Lucilla VALENTE, Stefano SIRAGUSA, Enrico FLACCADORO, Emanuela PESEL, Franco MASSI, Cinzia BARISANO, Maria Luisa ROMANO, Carmela MIRABELLA, Luisa D'EVOLI, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Francesco TARGIA, Maria Teresa D'URSO, Luca FAZIO, Alessandra SANGUIGNI, Francesco ALBO, Giuseppe IMPARATO, Vincenzo CHIORAZZO, Valeria FRANCHI;

VISTI il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni nonché la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO l'art. 4 del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639;

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

UDITI, nell'adunanza del 6 aprile 2018 il relatore Cons. Clemente Forte e il correlatore Cons. Marco Pieroni;

DELIBERA

la “**Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2017**”.

La presente relazione è corredata dai seguenti allegati:

- 1) Elenco delle leggi ordinarie e dei decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre;
- 2) Oneri finanziari indicati dalle leggi ordinarie e dai decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre;
- 3) Quadro riassuntivo delle modalità di copertura degli oneri riferiti a leggi ordinarie e decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre;
- 4) Schede analitiche degli oneri e delle coperture finanziarie per singolo provvedimento legislativo.

I RELATORI

Clemente Forte

Marco Pieroni

IL PRESIDENTE

Angelo Buscema

Depositato in segreteria in data 18 aprile 2018

IL DIRIGENTE

Maria Laura Iorio

1. CONSIDERAZIONI GENERALI

1.1. La legislazione del quadrimestre

Nel periodo settembre-dicembre 2017 sono state pubblicate trentasei leggi, di cui diciannove aventi ad oggetto la ratifica di trattati internazionali, una recante la conversione di un decreto-legge e nove d’iniziativa parlamentare. Risultano entrati in vigore anche tredici decreti legislativi (ad esclusione della tipologia riferita alla modifica degli Statuti speciali).

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, anzitutto perché i provvedimenti legislativi vengono pubblicati con tale tipo di indicazione, in quanto l’obbligo di copertura di cui al terzo comma dell’art. 81 Cost. viene assolto in riferimento a tale contabilità, e, in secondo luogo, in quanto non sempre sono disponibili i corrispondenti valori in termini di contabilità nazionale.

1.1.1. *Gli oneri*

Come si desume dalla tavola 2, nel quadrimestre settembre-dicembre 2017, escludendo i provvedimenti afferenti al bilancio (e quindi le leggi approvative del Rendiconto generale dello Stato per il 2016 e dell’assestamento di bilancio per il 2017, nonché la legge di bilancio per il 2018) e comprendendo i decreti legislativi, gli oneri - rappresentati, come di consueto, in termini lordi in base alle norme - si ragguagliano a 1,3 miliardi per il 2017, per incrementarsi a 3

miliardi per il 2018, diminuendo a 1 miliardi per il 2019 e riducendosi ancor di più per il 2020 a 0,7 miliardi.

La somma della decisione di spesa (nel senso della creazione di nuovo onere) cui ha dato luogo la legislazione del quadrimestre (sempre escludendo i provvedimenti di bilancio) ammonta dunque a quasi 6 miliardi.

Gli importi citati sono dovuti in grandissima parte (ad iniziare da quasi il 97 per cento per il 2017 fino al 92 per cento del 2018) all'operare del decreto-legge n. 148, in materia fiscale, che, come più diffusamente sarà spiegato nel prosieguo, presenta un meccanismo di alimentazione con le risorse interne di un fondo di spesa che poi viene utilizzato ai fini della copertura degli oneri di cui alla legge di bilancio.

Continua a non risultare significativa la quota di oneri creata dai decreti legislativi.

1.1.2. Le coperture

Come si desume dalla tavola 3 (sempre costruita in base alle disposizioni di legge), quanto alla composizione delle coperture si osserva anche qui il peso preponderante sui risultati complessivi del decreto-legge n. 148 (si rinvia alla scheda n. 9 per i relativi criteri di rappresentazione).

Trova conferma la prevalenza (ad esempio, per il 2018) della forma di copertura costituita dalla riduzione delle autorizzazioni di spesa (pari al 50,6 per cento). Ne deriva il carattere secondario della quota di coperture dovuta alle nuove o maggiori entrate (32 per cento circa), in linea con i dati degli ultimi anni.

Per i decreti legislativi la forma di copertura di cui alla riduzione di spese è invece l'unica.

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

1.2. Considerazioni metodologiche di sintesi

Premessa

Va rammentato preliminarmente che la Corte, nell'adunanza del 22 dicembre u.s. a Sezioni Riunite in sede consultiva con riferimento allo schema di decreto legislativo in materia di riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della cassa, ha tra l'altro rilevato "che appare 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 (di cui al citato allegato) [...] 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 [...]".

La premessa è indispensabile perché la gran parte delle osservazioni che seguono nel presente paragrafo vertono proprio sulla mancata osservanza di alcuni dei principi di cui al citato allegato alla legge di contabilità.

1.2.1. Le clausole di neutralità

Occorre considerare preliminarmente che 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 peraltro la previsione di tali clausole nel caso di spese di natura obbligatoria.

Nonostante tali stringenti vincoli, si registra la persistenza, anche nel periodo considerato, di una legislazione corredata di clausole di invarianza prive però delle citate indicazioni nelle relative Relazioni tecniche.

Il fatto poi che dette clausole siano previste pur a fronte di compiti innovativi evidenzia, come già osservato nelle precedenti Relazioni, un problema contenutistico. La mancata previsione, infatti, di costi aggiuntivi -

molto probabili dato il contenuto delle norme e spesso in assenza della definizione dei relativi contorni finanziari - 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 sembra coerente con il principio della legislazione vigente, che, anche nel nuovo sistema contabile, costituisce il criterio per la costruzione dei “tendenziali” di bilancio.

1.2.2. Le clausole di salvaguardia

Il tema delle clausole di neutralità introduce ad una delle materie che ha maggiormente subito modificazioni ad opera della novella alla legge di contabilità riguarda il meccanismo delle clausole di salvaguardia previsto all’art. 17. Per la illustrazione delle differenze con il previgente sistema si rinvia alla Relazione quadrimestrale riferita alle leggi entrate in vigore nell’ultimo quadrimestre del 2016. Si rileva che 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 nella legge di bilancio per il 2018 si rinvencono clausole di salvaguardia, di contenuto e funzione diversa rispetto alla tipologia normata nel predetto art. 17 della legge di contabilità. Come osservato in riferimento alla precedente legge di bilancio, ciò può essere considerato ammissibile nella misura in cui la mancata disciplina della fattispecie non venga interpretata come un divieto.

Per il dettaglio si rinvia all’apposito capitolo della presente Relazione.

1.2.3. La riduzione di spesa dei ministeri come forma di compensazione

Poiché i provvedimenti di manovra (decreto-legge n. 148 e legge di bilancio) fanno riferimento, per il reperimento delle risorse, alla riduzione delle spese dei ministeri, in linea con quanto già verificatosi (talora per importi non marginali) nel recente passato, vanno ribadite le perplessità già avanzate circa detta tecnica di compensazione: solo per il 2017 i decreti-legge nn. 50 e 148 riducono tale tipo di spesa per un importo pari a 1,5 miliardi.

Tra l'altro, il rinvio alla riduzione generica degli stanziamenti non esclude, ma anzi in qualche modo finisce con l'implicare - sempre che si tratti di compensazioni effettive - il rischio di una tecnica di costruzione degli stanziamenti a legislazione vigente tale da presupporre già *ex ante* spazi di copertura in previsione di eventuali necessità. Ciò confligge con il criterio della trasparenza, anzitutto, oltre che con quello della legislazione vigente, e finisce con il concretizzare una copertura facendo riferimento a risorse di bilancio già stanziato, come è stato osservato da ultimo nella precedente Relazione quadrimestrale in riferimento al decreto legislativo n. 95 del 2017.

Nel caso di insufficiente capienza degli stanziamenti, oltre a risultare poco attendibile il quadro delle coperture, potrebbero verificarsi condizioni favorevoli per il ricorso ad ulteriori debiti fuori bilancio ovvero per procedere a riduzioni di capitoli di parte capitale per sostenere oneri di parte corrente.

Si tratta dunque di una modalità di compensazione che presenta aspetti problematici sotto il profilo della osservanza della legge di contabilità - che richiede a tale scopo la puntuale riduzione di un'autorizzazione di spesa - nonché del soddisfacimento dell'esigenza di coperture effettive, a fronte di oneri certi.

La Corte in varie occasioni ha fatto osservare la difficile sostenibilità *ex ante* di tale forma di copertura, attesa la mancata dimostrazione dell'effettiva presenza delle risorse sussunte a copertura. Ciò ripropone l'esigenza di una Relazione tecnica più dettagliata per quanto concerne le unità di bilancio, come meglio illustrato più innanzi a proposito della Sezione II della legge di bilancio.

Continuano a mancare poi i riferimenti alle singole autorizzazioni di spesa incise.

1.2.4. Le coperture sui residui e sul fondo speciale ultratriennale

Continuano a verificarsi casi di coperture non previsti dall'elenco tassativo indicato dall'art. 17 della legge di contabilità. L'esempio offerto in questo quadrimestre riguarda l'utilizzo dei residui di cui al decreto-legge n. 148, il che, al di là della non coerenza con la legge di contabilità, finisce con il creare una pressione sulla cassa, in alcuni casi non compensata.

Infatti, per quest'ultimo versante va notato che spesso coesistono casi in cui tale compensazione è prevista e casi invece in cui ciò non accade, a parità di compensazione sulla massa spendibile, tra l'altro anche per esercizi diversi. Ciò dà luogo ad un fenomeno i cui risvolti di dettaglio non rimangono quasi mai esplicitati nelle varie Relazioni tecniche, non venendo fornite indicazioni, fra l'altro, circa i rapporti effettivi tra cassa di bilancio e corrispondenti 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: ne risulta messo in discussione il principio della trasparenza dei conti della finanza pubblica, fattispecie, questa, per la quale si rinvia a quanto osservato in precedenza.

L'auspicio è che, man mano che si procede all'attuazione della nuova legge di contabilità - uno dei cui tratti più rilevanti è costituito dalla valorizzazione della gestione di cassa - sia possibile registrare progressi sotto tale punto di vista, almeno in riferimento al programma quale unità di voto del bilancio, nei vari passaggi dalla competenza alla cassa e da quest'ultima alla tesoreria.

Tali considerazioni rafforzano le osservazioni già prima esposte in ordine alla centralità del documento costituito dalla Relazione tecnica nonché dalle note integrative al bilancio di previsione e al rendiconto generale.

Altro caso è quello, già verificatosi in precedenza, della copertura di oneri correnti a carico del fondo speciale per spese ultrannuali ovvero permanenti: le fattispecie riferite al quadrimestre qui in esame sono quelle relative a numerose leggi di ratifica di Accordi internazionali.

Come più volte osservato, costituendo il fondo speciale una delle fonti di risorse tradizionali per la parte restrittiva delle manovre a causa della sua natura di copertura di futuri provvedimenti legislativi, ciò implica una

accentuata incertezza delle relative proiezioni di medio periodo, specialmente per la parte corrente.

Non appare pertanto prudente utilizzare tali fondi, dal profilo ultratriennale incerto, per la copertura di oneri ultrannuali ovvero permanenti e, tra l'altro, con elevato livello di certezza.

1.2.5. L'accuratezza delle Relazioni tecniche

Il tema prima affrontato delle clausole di neutralità richiama quello dell'accuratezza delle Relazioni tecniche.

Al riguardo, pur nell'ambito di un graduale miglioramento medio della qualità e della tempestività di tali Relazioni, si continua a verificare - anche nel quadrimestre oggetto di esame e come si può desumere dalle considerazioni già espresse - il fenomeno di Relazioni 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.

Probabilmente le cause sono molteplici, come è stato osservato nel passato, e vanno dalla scarsa collaborazione da parte delle amministrazioni interessate ai tempi spesso estremamente brevi in cui matura sovente 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 introduce comunque un elemento di incertezza circa gli effettivi contorni finanziari della decisione legislativa, il che vale - anche se in tono minore - pure nel caso in cui si ricorra alla tecnica del tetto di spesa, se l'ammontare di risorse non è 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 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 della nuova configurazione, come già segnalato in precedenti Relazioni trimestrali, del meccanismo delle clausole di salvaguardia così come novellato nel 2016, in virtù del quale, come è noto, 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: caso, questo, reso peraltro più probabile in ragione dello stesso meccanismo permanente di *spending review*, incorporato nella nuova procedura per la definizione della legge di bilancio (e che risulta essere stato utilizzato in vista della sessione per il triennio 2018-2020).

Le possibili sottostime degli oneri, di rado verificabili *ex ante* in assenza di Relazioni tecniche esaustive, potrebbero dunque rappresentare la premessa di evoluzioni negative delle grandezze di finanza pubblica, soprattutto in riferimento a provvedimenti di manovra ovvero comunque di grande rilevanza quantitativa. L'esito di tutto ciò, in caso di 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 già richiamati principi di bilancio.

1.2.6. In particolare, il problema delle entrate

Il problema della scarsa attendibilità delle stime riportate dalle Relazioni tecniche evidenzia carenze che assumono in particolare 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. È il caso ad esempio della legge n. 167 (Disposizioni per gli adempimenti degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea), quello dello stesso decreto-legge n. 148, prima menzionato, e quello della legge di bilancio per il 2018.

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.

1.2.7. Mancata indicazione della precipua forma di copertura

Come già accaduto per il decreto-legge n. 50 del 24 aprile del 2017, esaminato nella precedente Relazione quadrimestrale, continua a verificarsi il caso - come dimostra il citato decreto-legge n. 148 - di clausole di copertura che genericamente vengono imputate alle maggiori entrate e alle minori spese contestualmente recate dal provvedimento.

Ciò, 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 riferimenti differenziati. Non appare corretto, in altri termini, un generico riferimento alle risorse generate dal provvedimento, senza consentire un'agevole ricostruzione delle coperture.

Va poi osservato, in linea più generale, che le carenze prima evidenziate in termini di Relazioni tecniche (e di metodologie di ricostruzione delle stime degli oneri) attengono anche al profilo delle coperture finanziarie, di cui dovrebbe in qualche modo essere dimostrato e ricostruibile il quadro della relativa sostenibilità.

1.2.8. Osservazioni sulla ragionevolezza dell'uso della tecnica del limite di spesa

Il tema prima esaminato della qualità delle Relazioni tecniche richiama quello della precisa configurazione dell'onere.

È noto che da tempo 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 una 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, 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.

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. Per la presente Relazione si rinvia, ad esempio, alla fattispecie della legge n. 167 (legge europea).

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.

1.2.9. In particolare, problematiche sulla normativa riguardante spese di personale ed assunzioni nel pubblico impiego

Una peculiare modalità normativa, particolarmente evidente nella produzione legislativa del quadriennio in esame, riguarda alcune disposizioni in materia di personale pubblico ed in particolare di assunzioni. Ne sono testimonianza, per aspetti diversi, sia la legge n. 155 (disciplina delle crisi d'impresa), sia la stessa legge di bilancio ed ancora la legge n. 161 (codice leggi antimafia), ai cui dettagli si rinvia.

Merita qui di essere sottolineato, dal punto di vista del rispetto della legge di contabilità, il fatto che sovente, per far fronte alle conseguenze finanziarie delle varie normative, si fa un generico rinvio agli stanziamenti in essere senza che ne venga dimostrata la capienza ovvero a generiche modulazioni del personale nell'ambito delle dotazioni organiche complessive (è il caso precipuo della legge n. 155, prima citata). Come si desume ad esempio dalla legge n. 161 già richiamata, la compensazione avviene talvolta sopprimendo posti in organico, senza la specificazione del riferimento alla sola pianta organica ovvero

alla percentuale effettivamente coperta: nel primo caso è evidente che la compensazione è priva di effetti finanziari, soprattutto nell'immediato.

Si tratta di disposizioni che presentano dunque profili problematici, non essendone dimostrata né l'entità effettiva degli oneri né le modalità efficaci di copertura finanziaria. Si ricorda che, proprio a conferma della delicatezza della materia del pubblico impiego sotto il profilo degli effetti finanziari, la legge di contabilità richiede, per le Relazioni tecniche, il soddisfacimento di un fabbisogno informativo notevolmente rafforzato, con proiezioni delle stime su scala almeno decennale e con l'indicazione di una serie di informazioni (art. 17, comma 7).

Tale rigore riflette naturalmente, anche alla luce della natura inderogabile del tipo di spesa qui in esame, l'esigenza di coperture sicure, non arbitrarie o irrazionali, su scala ovviamente permanente ed in linea con le indicazioni della giurisprudenza costituzionale in materia (*ex plurimis*, sentenza Corte costituzionale n. 70 del 2012).

1.3. Giurisprudenza costituzionale

1.3.1. Legge rinforzata n. 243 del 2012

a. Preclusione ad introdurre:

a.1. Deleghe di contenuto alla fonte legislativa ordinaria (sent. n. 235 del 2017)

Con la **sentenza n. 235 del 2017**, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), in relazione all'art. 81, sesto comma, Cost.

Il censurato articolo sostituiva il contenuto del previgente art. 11 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, il quale, a sua volta, prevedeva, al fine di consentire allo Stato di concorrere al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali, l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, di un Fondo straordinario e disciplinava le modalità della sua alimentazione. La disposizione censurata in questa occasione prevedeva invece,

che il concorso statale avvenisse “[...] secondo modalità definite con leggi dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge”. Ebbene, la Corte ha ritenuto che tale disposizione, rinviando a una futura legge ordinaria la definizione delle modalità del concorso statale, violi l’art. 5 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, invece, richiede a tale scopo l’intervento di una “legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale” (art. 81, sesto comma, Cost.).

In proposito, la Corte ha premesso che la legge n. 164 del 2016, modificativa della legge n. 243 del 2012, sia una legge rinforzata, ossia, come la precedente, approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, secondo quanto previsto dall’art. 81, sesto comma, Cost., introdotto dall’art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 2012, i quali, come già chiarito dalla Corte nella sentenza n. 88 del 2014, 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 del 2012 (cosiddetto “*Fiscal Compact*”).

Tuttavia - ha proseguito la Corte - “l’impugnato art. 3, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016, a differenza del previgente art. 11 della legge n. 243 del 2012, non individua esso stesso alcuna modalità attraverso cui lo Stato concorre al finanziamento. La disposizione in esame si limita a demandare a una futura legge ordinaria ciò che essa stessa avrebbe dovuto disciplinare, degradando così la fonte normativa della disciplina - relativa alle modalità del concorso statale al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali - dal rango della legge rinforzata a quello della legge ordinaria, con conseguente elusione della riserva di legge rinforzata disposta dall’art. 81, sesto comma, Cost. È pur vero - come affermato nella sentenza n. 88 del 2014 in riferimento proprio alle leggi rinforzate di attuazione dell’art. 81, sesto comma, Cost. - che ‘la natura stessa dell’atto legislativo esclude che esso debba farsi carico di aspetti della disciplina che richiedono solo apporti tecnici’, così ammettendo che alcuni suoi contenuti possano essere specificati da altre fonti. Però, nel caso di specie, la nuova disciplina non solo non detta alcuna modalità attraverso cui debba esplicarsi il concorso statale, ma essa è altresì priva di qualunque indicazione normativa

sostanziale o procedurale capace di orientare e vincolare la futura ‘legge dello Stato’, così contravvenendo palesemente al dettato costituzionale; né la riserva di legge rinforzata può ritenersi soddisfatta dal generico richiamo ai ‘principi stabiliti dalla presente legge’ (ossia, la stessa legge n. 243 del 2012), dei quali la futura legge ordinaria dello Stato dovrebbe assicurare il rispetto”.

a.2. Meccanismi collaborativi nel procedimento legislativo per il concorso degli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico (sent. n. 237 del 2017)

Con la **sentenza n. 237 del 2017**, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1, della legge n. 164 del 2016 per ritenuta violazione del principio di leale collaborazione, nella specie, per non avere previsto un coinvolgimento regionale nella definizione delle modalità della riduzione del debito, cioè nell’adozione dell’atto legislativo a cui tale definizione è affidata.

La Corte ha osservato che “Giustamente le regioni sottolineano l’esigenza di un loro coinvolgimento nella scelta relativa alle modalità del concorso degli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico, essendo evidente che tale concorso, in particolare con la modalità prevista dall’art. 12, comma 2, della legge n. 243 del 2012 (versamenti al Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato), presenta un forte impatto sulla loro autonomia finanziaria”, come riconosciuto dalla stessa Corte, introducendo nell’art. 12, comma 3, della legge n. 243 del 2012 il vincolo di un’intesa con la Conferenza unificata (sentenza n. 88 del 2014). “Tale riconosciuta esigenza collaborativa, 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’ (sentenze n. 107 del 2016 e n. 19 del 2015), non conduce tuttavia a ritenere che l’art. 4 della legge n. 164 del 2016 sia illegittimo per non avere previsto il coinvolgimento delle regioni nell’approvazione della legge ordinaria destinata a regolare le modalità del concorso degli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico”. Difatti, la Corte “non ha mai ritenuto necessario un coinvolgimento delle regioni nel procedimento di formazione delle leggi e ha costantemente escluso che nel principio di leale collaborazione possa essere rinvenuto un fondamento

costituzionale all'applicazione dei meccanismi collaborativi nel procedimento legislativo". Peraltro, "Se è vero che è stata recentemente dichiarata l'illegittimità di una legge di delega per non aver previsto l'intesa con la Conferenza unificata (o con la Conferenza Stato-Regioni, a seconda dei casi) in vista dell'adozione dei decreti legislativi (sentenza n. 251 del 2016), va sottolineato che tale pronuncia si riferisce segnatamente al rapporto che intercorre tra legge delega e decreto legislativo, e che non sarebbe corretto estenderne la portata al diverso rapporto intercorrente tra legge rinforzata e legge ordinaria. A tale estensione osta infatti la circostanza, di per sé decisiva, che il procedimento legislativo è disciplinato da un sistema di norme contenute nella Costituzione e nei regolamenti parlamentari ai quali la prima rinvia per la disciplina integrativa (artt. 64 e 72 Cost.), con la conseguenza che si deve ritenere precluso a una legge, per quanto rinforzata, di regolare la procedura legislativa di altra legge, ancorché di rango diverso, restando la legge (non costituzionale) in ogni caso priva di competenza su tale oggetto (sentenze n. 249 del 2009, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo un vincolo procedimentale imposto al legislatore regionale dall'art. 205, comma 6, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante 'Norme in materia ambientale', nonché nn. 100 e 112 del 2010)".

b. Riserva di legge relativa in riferimento all'andamento del ciclo economico' (sent. n. 237 del 2017)

Con la stessa **sentenza n. 237 del 2017**, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge n. 164 del 2016, promossa dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Regione Veneto in riferimento all'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), in quanto, da un lato, la riserva di legge rinforzata deve essere considerata relativa e, dall'altro lato, l'art. 12 della legge n. 243 del 2012, come modificato dalla disposizione impugnata, presenta un contenuto sufficiente a soddisfare la riserva relativa.

Quanto al primo profilo, la Corte ha ritenuto che, mentre l'art. 81, sesto comma, Cost., non riguardante specificamente gli enti territoriali, ha una

formulazione chiaramente corrispondente alla previsione di una riserva relativa ('le norme fondamentali e i criteri'), l'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale n. 1 del 2012, rivolto specificamente agli enti territoriali, è meno chiaro sotto questo profilo, ma va anch'esso inteso nel senso di istituire una 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"; e "non a caso la parte finanziaria degli statuti speciali è modificabile con legge ordinaria (previo accordo con la singola Regione). Non sarebbe perciò logico irrigidire totalmente in una legge rinforzata le modalità di concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico. E, d'altro canto, il rinvio alla legge ordinaria era già previsto nel testo originario dell'art. 12, comma 1, della legge n. 243 del 2012".

Sotto l'altro profilo, "l'art. 12 della legge n. 243 del 2012, come modificato dall'art. 4 della legge n. 164 del 2016, presenta un contenuto idoneo a soddisfare la riserva relativa di legge rinforzata. L'art. 12 non si risolve infatti nella mera ripetizione dell'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale n. 1 del 2012, ma contiene, al comma 2, due elementi aggiuntivi rispetto alla norma costituzionale, che hanno la funzione di precisarne condizioni e modalità di applicazione: il riferimento all'andamento del ciclo economico, di cui è prescritto che si debba tener conto, e l'indicazione delle modalità attraverso le quali gli enti territoriali concorrono alla riduzione del debito pubblico ('versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato'). Questo secondo elemento, in particolare, rende l'art. 12 idoneo a soddisfare la riserva relativa di legge rinforzata, dato che l'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale n. 1 del 2012 prescrive proprio l'indicazione delle 'modalità' del concorso alla sostenibilità del debito pubblico".

c. Il regolamento attuativo della legge limitato a contenuti meramente tecnici (sent. n. 252 del 2017)

Con la **sentenza n. 252 del 2017**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), nella parte in cui, nel sostituire l'art. 10,

comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), non prevede la parola 'tecnica', dopo le parole 'criteri e modalità di attuazione' e prima delle parole 'del presente articolo'.

Al riguardo, la Corte, come già chiarito nella sentenza n. 88 del 2014, ha ritenuto che i commi 3 e 4 della legge n. 243 del 2012 alla cui attuazione è destinato il regolamento (dPCM), trovano fondamento costituzionale nell'art. 5, comma 2, lettera b), della legge Cost. n. 1 del 2012, che prevede una disciplina statale attuativa da adottare con legge rinforzata, cosicché è da escludere che lo Stato possa esercitare in materia una potestà regolamentare integrativa e non meramente tecnica. Sulla base di tale premessa la Corte ha rilevato che il riferimento alle intese (Il nuovo testo dell'art. 10, comma 3, della legge n. 243 del 2012, prevede: «Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione») in termini generali "potrebbe comportare l'esercizio di un potere tanto di natura meramente tecnica, quanto di natura discrezionale. È anzi da presumere che la novità e la rilevanza dell'istituto esigano una disciplina caratterizzata per la maggior parte da scelte discrezionali". Nel comma 4 (Il nuovo testo novellato del suddetto art. 10, comma 4, prevede: 'Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, non soddisfatte dalle intese di cui al comma 3, sono effettuate sulla base dei patti di solidarietà nazionali. Resta fermo il rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali') "il riferimento è ai patti di solidarietà nazionale, da porre in essere qualora la cessione o la richiesta di spazi finanziari, finalizzati ad investimenti da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, non sia stata soddisfatta dalle intese, e ciò senza ulteriori specificazioni. Anche questo istituto, dunque, richiede una disciplina di dettaglio, che potrebbe costituire esercizio di un potere tanto di natura meramente tecnica, quanto di natura discrezionale". La Corte ha concluso che debba imporsi al decreto un compito attuativo meramente tecnico per ricondurre a legittimità costituzionale la norma impugnata.

d. Le intese volte a disciplinare operazioni di indebitamento ed investimento in ambito regionale (sent. n. 252 del 2017)

Con la medesima **sentenza n. 252 del 2017**, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016, che sostituisce il comma 3 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012, in relazione all'autonomia finanziaria delle autonomie differenziate. Infatti, le intese previste dal comma 3 del novellato art. 10 costituiscono "lo strumento per garantire un equilibrio di bilancio non limitato al singolo ente ma riferito all'intero comparto regionale. Ciò evidentemente 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. In questo quadro la soluzione adottata dal legislatore costituisce 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 previsione 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".

1.3.2. Trasparenza e comprensibilità della redazione del bilancio a garanzia della rappresentatività democratica e il pericolo dell'abuso della "tecnicità contabile" (sent. n. 247 del 2017)

Con la **sentenza n. 247 del 2017**, la Corte ha rilevato che "l'accentuarsi della complessità tecnica della legislazione in materia finanziaria possa 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. In ogni caso, è concreto il rischio che un tale modo di legiferare pregiudichi la trasparenza in riferimento al rapporto tra politiche di bilancio, responsabilità politica delle strategie finanziarie e accessibilità alle informazioni da parte delle collettività amministrate".

Proprio a tutela del corretto esercizio del mandato elettorale la Corte costituzionale ha affermato che “occorre ricordare che il bilancio è un ‘bene pubblico’ nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell’ente territoriale, sia in ordine all’acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato. [...] Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l’ordinamento collega al venir meno del consenso della rappresentanza democratica, presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche. Sotto tale profilo, i moduli standardizzati dell’armonizzazione dei bilanci, i quali devono innanzitutto servire a rendere omogenee, ai fini del consolidamento dei conti e della loro reciproca confrontabilità, le contabilità dell’universo delle pubbliche amministrazioni, così articolato e variegato in relazione alle missioni perseguite, non sono idonei, di per sé, ad illustrare le peculiarità dei programmi, delle loro procedure attuative, dell’organizzazione con cui vengono perseguiti, della rendicontazione di quanto realizzato. Le sofisticate tecniche di standardizzazione, indispensabili per i controlli della finanza pubblica ma caratterizzate dalla difficile accessibilità informativa per il cittadino di media diligenza, devono essere pertanto integrate da esposizioni incisive e divulgative circa il rapporto tra il mandato elettorale e la gestione delle risorse destinate alle pubbliche finalità” (sentenza n. 184 del 2016).

Sicché, “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 tecnicità 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» (ancora sentenza n. 184 del 2016). 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”.

1.3.3. Carattere non strutturale del blocco della perequazione automatica in quanto temporalmente limitata (sent. n. 250 del 2017)

Con la **sentenza n. 250 del 2017**, la Corte, nel dichiarare la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale relative al cd. “blocco della perequazione automatica”, ha evidenziato “che, diversamente dalla disciplina oggetto della sentenza n. 70 del 2015, dal disegno complessivo dei denunciati commi 25 e 25-bis emergono con evidenza le esigenze finanziarie di cui il legislatore ha tenuto conto nell’esercizio della sua discrezionalità” e che, comunque, “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”.

1.3.4. L’ordinamento contabile regionale

1.3.4.1. L’utilizzo dell’avanzo di amministrazione “libero” ai fini del pareggio di bilancio (sent. n. 247 del 2017)

Con la **sentenza n. 247 del 2017**, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, lettera b), primo periodo, della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243 in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), sollevata, in riferimento a molteplici parametri costituzionali, sul convincimento che la norma impugnata comportasse la preclusione ad utilizzare l’avanzo di amministrazione “libero”, al netto dei fondi vincolati, accantonati e destinati, di cui all’art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, pur dopo il suo accertamento nelle forme di legge.

La Corte ha, in proposito, ritenuto percorribile un’interpretazione adeguatrice della disposizione in questione, in grado di escludere tale contrasto, e dunque nel senso che l’avanzo di amministrazione rimane, comunque, nella

disponibilità dell'ente che lo realizza, con ciò venendo meno le censure in riferimento a tutti i parametri invocati, poiché esse si basano sulla opposta soluzione ermeneutica; sicché - sulla base di diversi e concordanti elementi esegetici, la Corte ha ritenuto che - “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. 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”. In conclusione, “l'avanzo di amministrazione non può essere oggetto di “prelievo forzoso” attraverso indirette prescrizioni tecniche come quelle impugnate dalla ricorrente”, risultando “che l'avanzo di amministrazione, una volta accertato nelle forme di legge, è nella disponibilità dell'ente che lo realizza, secondo quanto precedentemente precisato”.

A fini interpretativi della disposizione, la Corte si è soffermata a svolgere “un doveroso riferimento alla prima parte del primo comma dell'art. 97 Cost., poiché il risultato di amministrazione è parte integrante, anzi coefficiente necessario, della qualificazione del concetto di «equilibrio dei bilanci»”.

In proposito, ha osservato che, “nell'articolazione teleologica del precetto costituzionale, la quale può essere tradotta, sotto il profilo dinamico, nella continua ricerca degli equilibri - la materia finanziaria è “viva” e sottoposta a una notevole quantità di variabili che non consentono, se non casualmente, il raggiungimento e il mantenimento di una situazione stabile e definitiva -, quello che viene in rilievo nel presente ragionamento, cioè l'equilibrio di bilancio *ex post*, corrisponde all'assenza di un disavanzo al termine dell'esercizio finanziario. E tuttavia il buon andamento presuppone anche che al positivo risultato finanziario faccia riscontro una corretta e ottimale erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali rese alla collettività. Sotto tale profilo, 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”.

1.3.4.2. L'utilizzo del "fondo pluriennale vincolato" (sent. n. 247 del 2017)

Con la medesima **sentenza n. 247 del 2017**, la Corte ha dichiarato non fondate, le questioni sollevate dalle autonomie speciali ricorrenti nei confronti dell'art. 1, comma 1, lettera b), secondo e terzo periodo, della legge n. 164 del 2016, inerenti all'utilizzazione del fondo pluriennale vincolato.

Le censure sono state così sintetizzate: a) violazione di specifiche norme statutarie delle autonomie speciali ricorrenti; b) lesione degli equilibri dei propri bilanci e di quelli degli enti territoriali operanti sul proprio territorio; c) violazione del principio di copertura delle spese aventi valenza pluriennale, di cui all'art. 81 Cost.; d) violazione del principio di buon andamento, con particolare riferimento al principio di programmazione; e) necessità che per la copertura delle spese pluriennali debbano essere utilizzate nuove risorse inerenti all'esercizio sul quale ricadono le scadenze temporali dei relativi pagamenti; f) incisione della potestà legislativa esclusiva e della corrispondente potestà amministrativa in materia di finanza locale; g) lesione dei principi di ragionevolezza, di eguaglianza e di leale collaborazione; h) violazione del principio della riserva di legge sotto il profilo del rinvio alla legge ordinaria senza rispetto del procedimento previsto per quella rinforzata.

Anche in questo caso la Corte ha risolto le questioni facendo ricorso ad un'interpretazione della norma costituzionalmente orientata. Nel senso, cioè, "che – contrariamente a quanto lamentato dalle ricorrenti – accertamenti, impegni, obbligazioni attive e passive rimangono rappresentati e gestiti in bilancio secondo quanto programmato a suo tempo dall'ente territoriale. Pertanto, l'iscrizione o meno nei titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dell'entrata e nei titoli 1, 2 e 3 della spesa deve essere intesa in senso meramente tecnico-contabile, quale criterio armonizzato per il consolidamento dei conti nazionali. Tale aggregazione contabile non incide né quantitativamente né temporalmente sulle risorse legittimamente accantonate per la copertura di programmi, impegni e obbligazioni passive concordate negli esercizi anteriori alle scadenze del fondo pluriennale vincolato". Sicché, "riportando la lettura di tali disposizioni alla loro finalità di aggregazione macroeconomica, vengono a cadere tutti i pretesi pregiudizi per le finanze delle autonomie ricorrenti. Queste ultime, unitamente agli altri enti territoriali, mantengono, infatti, la piena facoltà di gestire *secundum legem* il fondo pluriennale vincolato, indipendentemente dalla sua collocazione nei contestati titoli di bilancio". Ciò in quanto, ha sottolineato la Corte, 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”. 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”. Sicché, “dall'analitica definizione normativa del fondo pluriennale vincolato, si ricava che la norma censurata non può essere interpretata come modificativa della copertura delle obbligazioni e degli impegni legittimamente assunti dall'ente territoriale cui corrisponde il vincolo del fondo pluriennale, ‘naturalmente’ finalizzato a conservare le risorse necessarie per onorare le relative scadenze finanziarie”.

La Corte ha anche considerato, “in riferimento all'ambito nazionale e a quello dell'Unione europea, che gli equilibri finanziari custoditi dallo Stato con riguardo al bilancio, inteso come documento espressivo dell'intera finanza pubblica allargata, sono ontologicamente diversi da quelli prescritti per le pubbliche amministrazioni *uti singulae*. Questi ultimi si configurano sostanzialmente come situazione dinamica di bilanciamento tra componenti attive e passive dei singoli bilanci, mentre i primi sono entità macroeconomiche alla cui equilibrata corrispondenza gli enti del settore pubblico allargato concorrono *pro quota* attraverso regole chiare e predefinite in relazione all'andamento dei cicli economici e alla situazione del debito pubblico. Deve essere condiviso l'assunto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, secondo cui ‘l'equilibrio dei rispettivi bilanci [costituisce] una sorta di garanzia reciproca che tutti i livelli di governo mutualmente si prestano”.

In proposito, si è precisato “che la nuova formulazione del primo comma dell'art. 97 Cost. riguarda per la prima parte gli equilibri dei singoli enti, mentre la seconda afferisce alla doverosa contribuzione di questi ultimi al comune obiettivo macroeconomico di assicurare la sostenibilità del debito nazionale. 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. 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. Oltre ai canoni di ragionevolezza, la contribuzione deve essere improntata a trasparenza, proporzionalità e previa

quantificazione. Ciò con particolare riguardo agli enti territoriali la cui autonomia finanziaria può subire limitazioni, ma nel rispetto dei principi costituzionali e in particolare di quelli contenuti nel Titolo V della Costituzione”. Ebbene, secondo la Corte, “le disposizioni impugnate non possiedono connotati idonei alla loro qualificazione nei termini precedentemente precisati, dal momento che non contengono previsione, stima, quantificazione e modalità della pretesa contribuzione agli obiettivi di finanza pubblica”.

Per altro verso, l’interpretazione sostenuta dalle ricorrenti non risultava “neppure in linea con i precetti di copertura e di equilibrio contenuti nell’art. 81 Cost. Il bilancio non può considerarsi in equilibrio in assenza di copertura delle spese impegnate e degli oneri derivanti da obbligazioni già perfezionate. Tale copertura avviene attraverso l’accantonamento e il conseguente vincolo giuridico posto su cespiti appropriati. La ventilata possibilità che il vincolo autorizzatorio all’esecuzione di tali spese - 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. Neppure la legge rinforzata potrebbe introdurre una statuizione di tal genere: quest’ultima colliderebbe con il principio di previa e costante copertura della spesa dal momento dell’autorizzazione fino a quello dell’erogazione”.

In definitiva, la disciplina degli equilibri economico-finanziari del bilancio di competenza non può prescindere dai profili giuridici inerenti alla gestione dei cespiti attivi e passivi e, di conseguenza, al risultato di amministrazione, nella cui determinazione non possono confluire partite contabili aleatorie o di incerta realizzazione. Ove fosse condivisa la lettura delle ricorrenti, il concetto di equilibrio dei singoli bilanci pubblici sarebbe sottomesso a una serie di potenziali variabili normative che metterebbero in crisi non solo l’equilibrio patrimoniale dell’ente, ma la sua stessa immagine di soggetto operante sul mercato in qualità di committente.

È evidente che per tutelare l’affidabilità di soggetto pagatore dell’amministrazione occorre assicurare che la previa copertura della relativa spesa sia “giuridicamente valida”, cioè sorretta da tutte le garanzie a favore dei crediti, ivi compresa l’intangibilità della provvista a suo tempo accantonata per onorarli. Anche in questo caso l’interpretazione adeguatrice è sorretta dal rilievo che le contestate disposizioni non contemplano né un blocco degli

impegni e dei pagamenti contenuti nel fondo pluriennale vincolato né una loro copertura alternativa.

1.3.4.3. Il calcolo del risultato di amministrazione: il fenomeno del debito autorizzato e non contratto (sent. n. 274 del 2017)

Con la **sentenza n. 274 del 2017**, la Corte - in riferimento al “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” - ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 6 della legge della Regione Liguria 2 novembre 2016, n. 26 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione Liguria per gli anni finanziari 2016-2018) e, in via consequenziale, ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l’illegittimità costituzionale della legge della Regione Liguria 9 agosto 2016, n. 20 (Rendiconto generale dell’amministrazione della Regione Liguria per l’esercizio finanziario 2015), per il riscontrato distorto calcolo del risultato di amministrazione (art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011).

In proposito la Corte - avvalendosi anche delle delibere della Sezione regionale Liguria della Corte dei conti emesse in sede di parifica dei rendiconti 2015 e 2016 - ha evidenziato che “Tutte le operazioni contabili proposte dalla Regione scontano l’evidente errore di considerare 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”. La Corte costituzionale ha ricordato “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: 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: 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’ ”.

Nell’occasione la Corte ha esaminato l’istituto dei “mutui autorizzati e non contratti” rilevando l’uso distorto dell’istituto medesimo che, in sostanza, ha trasformato i prestiti “in una sorta di ‘mutui a pareggio bilancio’, istituti proibiti agli enti locali fin dal decreto-legge 17 gennaio 1977, n. 2 (Consolidamento delle esposizioni bancarie a breve termine di comuni e province), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 marzo 1977, n. 62”. La successiva “entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), l’inasprirsi della crisi finanziaria e il peggioramento della situazione economica degli enti territoriali hanno indotto il legislatore statale a interdire inequivocabilmente tale pratica” (mantenuta per le ragioni straordinarie originanti dall’esigenza di mettere ordine in prassi regionali risalenti ma non più in linea con i precetti costituzionali di natura finanziaria, per un arco temporale limitato dall’art. 10, comma 3, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160). 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”.

1.3.4.4. L’utilizzo del Fondo anticipazioni di liquidità (sent. n. 274 del 2017)

Con la **sentenza n. 274 del 2017**, la Corte ha ritenuto che 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. Infatti, la Corte costituzionale, “con la sentenza n. 181 del 2015, nel dichiarare l’illegittimità costituzionale di analoghe disposizioni regionali, aveva già posto in evidenza come le anticipazioni di liquidità dovessero 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” (sent. n. 274 del 2017).

1.3.4.5. L’esposizione del risultato di amministrazione e legge regionale di approvazione del rendiconto (sent. n. 274 del 2017)

Con la **sentenza n. 274 del 2017**, la Corte ha ritenuto che il *deficit* in termini di chiarezza delle scritture contabili imputabile alle complesse regole della legislazione statale concernenti “gli allegati al bilancio”, deve essere necessariamente compensato – 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. Tali caratteri non sono stati riscontrati nella legge della Regione Liguria di approvazione del rendiconto 2015 (sent. n. 274 del 2017).

2. SINGOLE LEGGI

Legge 17 ottobre 2017, n. 161, “Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate”

La legge in titolo, relativa alle modifiche al codice delle leggi antimafia, è ad invarianza di oneri, in base all'art. 38, dettante disposizioni finanziarie, con l'eccezione per gli artt. 29 e 34 (rispettivamente, in materia di compiti dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, e di delega per la tutela del lavoro nell'ambito delle imprese sequestrate e confiscate).

Quanto in particolare al comma 2 del nuovo art. 110 del decreto legislativo n. 159 del 2011, così come riformulato dal comma 1 dell'art. 29, prima citato, gli oneri relativi alla lettera a) per il triennio 2018-2020 risultano fissati come limite massimo e la relativa copertura è prevista a valere del fondo speciale 2017-2019, il che dà luogo ad una discrasia di ordine temporale. In secondo luogo, la Relazione tecnica aggiornata accenna ad oneri successivi agli anni indicati, oneri cui si farà fronte con le risorse disponibili a legislazione vigente: ciò concretizza una compensazione a carico dei futuri bilanci, il che appare incoerente con l'obbligo di copertura esteso a tutta la durata dell'onere. Se invece l'operatività della norma sarà effettivamente condizionata dalla sussistenza di risorse, si sarà dato luogo ad una tipologia di legge in qualche modo condizionata risolutivamente all'esistenza di risorse.

Quanto poi all'integrazione con un ulteriore componente del Consiglio direttivo della predetta Agenzia, ai cui oneri si provvede con una corrispondente rimodulazione delle risorse stanziato sul capitolo 2692 dello stato di previsione del Ministero dell'interno, come fa presente la Relazione tecnica, nonostante l'entità esigua della spesa occorre osservare che l'istituto della rimodulazione delle risorse in essere non è previsto come forma di compensazione dalla legge di contabilità, la quale invece impone la quantificazione e la copertura con mezzi diversi da quelli di cui al semplice riferimento al bilancio.

In merito poi all'incremento di organico di cui al nuovo art. 113-*bis* del citato decreto legislativo n. 159 del 2011 (così come riformulato dal comma 5 dell'art. 29 della legge in esame), non risultano forniti sufficienti ragguagli da parte della Relazione tecnica per escludere che i posti in organico soppressi ai fini della compensazione risultino effettivamente coperti: la riduzione di un organico solo di diritto, infatti, non costituisce una forma valida di copertura, come evidenziato nelle Considerazioni generali (par. 1.2.9).

Infine, per numerosi altri aspetti disciplinati, sempre dall'art. 29, con il riferimento, per nuove spese di personale, alle future risorse a legislazione vigente, si è più volte fatto presente che tale rinvio non appare tale da garantire una copertura adeguata di future spese: trattandosi di oneri inderogabili, è quindi probabile che le previsioni di bilancio saranno dimensionate sulle occorrenze, con ciò eludendosi, dunque, una compiuta attuazione dell'obbligo di copertura. Il punto è stato più volte oggetto di osservazioni in riferimento a vari aspetti, che vanno dalla scarsa trasparenza dei criteri di costruzione della legislazione vigente al fatto, già prima rilevato, che formule normative generiche non evitano il rischio che *ex post* le future previsioni di bilancio prendano atto di 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*.

Lo stesso si può osservare infine per l'art. 33 (parimenti non menzionato dalla clausola finanziaria), in tema di istituzione di collegi o sezioni per i procedimenti di prevenzione patrimoniale, in riferimento ai cui esiti finanziari (ed in particolare alla garanzia volta ad assicurare una prioritaria copertura degli organici) la Relazione tecnica fa presente che “potrà procedersi alla rideterminazione delle dotazioni organiche, nonché all'adozione di opportune misure organizzative degli uffici, nell'ambito delle...dotazioni umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanzia pubblica. Tali risorse sono iscritte nel bilancio del Ministero della giustizia...”.

Si rinnovano dunque le perplessità su tali tecniche di soluzione dei problemi contabili, tali da concretizzarsi in deleghe di fatto alle amministrazioni senza possibilità di un'autonoma evidenza dei risultati effettivi, con ciò ponendosi il problema della violazione dei già richiamati principi di cui all'allegato alla legge di contabilità: si rinvia al riguardo alla premessa di cui al paragrafo 1.2.

Legge 20 novembre 2017, n. 167, “Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea - Legge europea 2017”

Si tratta del consueto provvedimento annuale di recepimento della normativa eurounitaria. Il testo consta di 30 articoli, in riferimento ai quali è stata presentata la Relazione tecnica aggiornata per tener conto dei vari passaggi parlamentari.

Dal punto di vista finanziario, è prevista una generale clausola d’invarianza (art. 30), ripetuta peraltro per singoli articoli, mentre alcune disposizioni recano un’autonoma quantificazione degli oneri e la relativa copertura finanziaria.

Da quest’ultimo punto di vista le compensazioni risultano a valere sull’apposito fondo per il recepimento della normativa europea, sul fondo per gli interventi strutturali di politica economica (FISPE), nonché sul fondo speciale per il triennio 2017-2019.

Sotto il profilo delle quantificazioni, la prima disposizione che presenta qualche rilievo di carattere problematico è quella riferita all’art. 6, relativo alla disciplina dell’accesso alle prestazioni del Fondo per l’indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti. Poiché l’effetto della norma è di ampliare la platea degli aventi diritto e l’onere è fissato come limite massimo (comma 4), si pone il consueto problema della congruità del tetto di spesa rispetto alle conseguenze della attuazione della disposizione, pur non essendo chiara la configurazione giuridica della singola situazione interessata dalla normativa: la Relazione tecnica fornisce un’adeguata informativa al riguardo, elaborando le stime sulla base dell’esperienza del decennio 2006-2015, rendendo plausibili le valutazioni offerte. Come risulta espressamente richiamato dal comma 5 dell’articolo, in caso di scostamento degli oneri intervengono comunque i consueti meccanismi correttivi previsti dalla legge di contabilità (decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, dPCM ed iniziativa legislativa *ad hoc*, fermo rimanendo il rinvio alla legge di bilancio per gli esercizi successivi, con preferenza per la riduzione dell’onere). A tale ultimo riguardo si fa presente che la normativa eurounitaria impone comunque per gli indennizzi un vincolo di equità ed adeguatezza.

L’art. 8, in tema di modifica dei termini per i rimborsi IVA erroneamente versati, esprime un onere in termini di mera previsione, riconoscendo, la stessa Relazione tecnica, la difficoltà in ordine ad una esatta quantificazione, sicché

appare appropriato il ricorso al meccanismo di compensazione prima sintetizzato di cui alla legge di contabilità e che viene peraltro richiamato esplicitamente dal comma 3 dell'articolo, per l'eventuale differenza tra oneri e coperture.

Viene in rilievo poi l'art. 10, in tema di agevolazioni fiscali per le navi iscritte nei registri degli Stati dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo, con il fine di “estendere il vigente regime fiscale relativo ai soggetti esercenti navi iscritte al Registro Internazionale Italiano (RII) anche nei confronti dei soggetti residenti e non residenti con stabile organizzazione in Italia che utilizzano navi iscritte in registri di Paesi UE o SEE”, come sintetizza la Relazione tecnica aggiornata. Quest'ultimo documento riconosce che “gli effetti in termini di gettito appaiono di difficile determinazione” e comunque fa presente che “in linea generale la nuova normativa, trattandosi di estensione di agevolazioni, dovrebbe portare ad una complessiva diminuzione di gettito per l'Erario, determinata dalla combinazione di effetti di natura diversa”. Coerentemente a ciò l'onere è costruito in termini di mera previsione, per cui, anche in assenza dell'esplicito richiamo nella norma (con una certa erraticità dunque all'interno anche della stessa legge), si dovrebbe applicare il meccanismo compensativo prima richiamato (ricorrendone le condizioni), in quanto previsto dalla legge di contabilità.

Quanto alla quantificazione dell'onere, si osserva però che sarebbe stato opportuno desumere le informazioni sottostanti in base a dichiarazioni più aggiornate rispetto a quelle assunte dalla Relazione tecnica e che si riferiscono al 2013.

Circa da ultimo l'art. 11, che intende risolvere la questione del trattamento economico degli *ex* lettori di lingua straniera in servizio nelle università statali ed assunti prima del 1995, non appare chiaro dalla Relazione tecnica se gli oneri - costruiti comunque in termini di tetto di spesa – si riferiscono o meno anche a partite pregresse.

Legge 5 dicembre 2017, n. 172, “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili. Modifica alla disciplina dell'estinzione del reato per condotte riparatorie”

Si premette che sul decreto-legge, così come sul disegno di legge di cui alla legge di bilancio 2018, successivamente esaminata nel testo definitivo, la Corte ha già avuto modo di esprimersi nell’audizione parlamentare del 7 novembre u.s., alle cui osservazioni, formulate in tale sede, si fa qui rinvio.

a. Profili generali

Quanto al provvedimento in titolo, per gli aspetti di competenza della presente Relazione si ricorda preliminarmente che il testo iniziale è stato notevolmente integrato nel corso della prima lettura parlamentare presso il Senato della Repubblica. Di conseguenza il Governo ha aggiornato sia la Relazione tecnica che l’apposito prospetto relativo agli effetti sui tre saldi.

Si ricorda altresì che, come anticipato nelle Considerazioni generali (par. 1.1.1), l’impatto del provvedimento sulla manovra di cui alla legge di bilancio (concorrendo dunque esso al conseguimento degli obiettivi complessivi), si sostanzia in varie norme, tra cui l’art. 5, che comporta una parziale disattivazione delle cosiddette “clausole di salvaguardia” – vale a dire gli aumenti di IVA ed accise previste dal 2018, per un importo pari a 840 milioni per il 2018 e 340 milioni per il 2019.

Il provvedimento prevede anche altre norme che trovano poi corrispondenza nella legge di bilancio, come per quanto concerne l’art. 20, comma 3, istitutivo di un fondo per 600 milioni per il 2018, che viene utilizzato a copertura dalla predetta legge di bilancio.

In base all’apposito allegato aggiornato relativo agli effetti sui tre saldi del decreto in titolo così come convertito, si ha un miglioramento complessivo di 115 milioni per il 2017 per la contabilità finanziaria, che quasi si azzerà negli anni successivi, mentre in termini di fabbisogno l’importo è notevolmente più alto per il secondo anno e si riduce drasticamente nell’anno successivo. Per l’indebitamento netto si ha invece una costanza tra secondo e terzo anno.

b. Le quantificazioni degli oneri

Quanto agli aspetti legati alla quantificazione degli oneri, viene in evidenza anzitutto l'art. 1, in materia di estensione della definizione agevolata dei carichi: in riferimento alla riammissione dei carichi fiscali 2000-2016, rateizzati al 2016 e non ammessi alla definizione agevolata, la Relazione tecnica sembrerebbe, in assenza di ulteriori specificazioni, non mettere a disposizione informazioni di dettaglio sulla previsione di entrata a legislazione previgente in conto riscossione ordinaria, limitandosi, essa, a fornire stime senza una esaustiva giustificazione delle stesse, per esempio, per quanto concerne i dati di dettaglio riferiti agli enti locali.

Analoghe insufficienze della Relazione tecnica si possono evidenziare per l'art. 2, comma 7, in tema di rimodulazione della rateazione ai fini dell'adempimento degli obblighi tributari e contributivi nei territori colpiti da calamità naturali, tenuto conto del realistico presupposto dell'utilizzo della facoltà da parte di tutti i contribuenti interessati. Ad ogni modo è su tutta la materia della sospensione dei versamenti di cui all'art. 2 che si possono registrare problemi di insufficiente evidenziazione delle basi e dei criteri utilizzati per pervenire alle stime riportate.

Anche in materia di estensione dello *split payment* (art. 3), sarebbero stati utili elementi di maggior dettaglio, per esempio in riferimento all'IVA lorda e alla mancata assunzione, come parametro di riferimento, di dati più aggiornati.

Quanto poi all'art. 6, in tema di modifiche alla disciplina contabile generale prevista in materia di missioni internazionali di pace, si ha lo spostamento dalla cadenza mensile a quella del trimestre per le anticipazioni di tesoreria (comma 1, lettera a), numero 2)) nonché la ridefinizione dell'importo della misura dell'anticipazione stessa (comma 1, lettera a), numero 3)): al riguardo, nonostante che durante l'esame parlamentare la normativa sia stata valutata come sottoposta a rischi di accelerazione della spesa in termini di fabbisogno di cassa, si ritiene che l'effetto possa essere invece di segno opposto, soprattutto per la trimestralizzazione dell'anticipazione in sostituzione della cadenza mensile.

Non risultano esplicitati infine i motivi per cui i rinnovi delle concessioni delle lotterie nazionali ad estrazione istantanea dovrebbero fornire risorse pari a 50 milioni per il 2017 e 750 milioni per il 2018.

c. Le coperture finanziarie

Quanto alle compensazioni, esse sono raggruppate nell'art. 20 (al netto delle coperture nei singoli articoli) e si riferiscono a varie tipologie, che vanno dalla riduzione della spesa dei ministeri all'utilizzo dell'extra gettito sui canoni di abbonamento alla televisione e di quota parte dei proventi delle aste delle quote di emissione di CO₂, dal riversamento delle somme derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato non ancora riassegnate ai pertinenti programmi, all'utilizzo delle maggiori entrate e delle minori spese derivanti dal medesimo decreto. Si utilizzano anche residui che vengono versati all'entrata, il FISPE e, ai fini degli effetti sugli altri saldi le somme gestite presso il sistema bancario dalla Cassa Servizi Energetici ed Ambientali (CSEA).

Sulle singole fattispecie di copertura va rammentato che un'ulteriore riduzione (comma 5, lettera a)) degli stanziamenti dei ministeri per il 2017 per un importo superiore ad 1 miliardo, che si aggiunge a quella effettuata con il già citato decreto-legge n. 50 del 2017 per 0,5 miliardi circa, ripropone anzitutto il problema della relativa sostenibilità dal punto di vista finanziario e dunque della "effettiva spendibilità (al di là del loro "valore facciale") ad esse attribuita in termini di contabilità economica nazionale", come la Corte ha già ricordato nella citata audizione del 7 novembre u.s.

Sul piano metodologico va poi messo in luce che la effettività di tali riduzioni comporta che le previsioni *ex ante* non sono state effettuate seguendo il criterio della legislazione vigente, ossia tenendo conto delle esigenze derivanti dall'attuazione dell'ordinamento in vigore, bensì sovrastimandone in qualche modo gli effetti, il che non sembra ispirato a doverose esigenze di trasparenza e comunque appare incoerente con il principio giuridico della legislazione vigente. Anche per questo punto si rinvia comunque alle Considerazioni generali (Premessa e par. 1.3.3.).

La copertura, utilizzando le entrate da aste delle quote di emissione di CO₂ (comma 5, lettera c)), ripropone un tema già affrontato nelle precedenti Relazioni, ossia la necessità - ancorché in assenza di una previsione normativa da parte della legge di contabilità - di una stima dell'impatto delle varie poste sulla versione strutturale dei conti della finanza pubblica.

Circa poi l'utilizzo dei proventi da sanzioni e non ancora riassegnati (comma 5, lettera d)), continua a non apparirne chiara - come è stato già

segnalato in passato in relazione per fattispecie simili - la situazione contabile, dal momento che l'acquisizione in entrata dovrebbe essere contestuale alla riassegnazione alla spesa: in caso contrario, non appare sufficientemente chiara l'imputazione nella fase di passaggio tra l'acquisizione e la riassegnazione.

Nel provvedimento viene poi reiterata - come era già accaduto per il decreto-legge n. 50 del 2017 - la copertura generica a valere delle maggiori entrate e delle minori spese generate dal provvedimento stesso (art. 20, comma 5, lettera e)), senza distinguere tra le due tipologie. Una corretta applicazione della legge di contabilità avrebbe richiesto la differenziazione tra le due fattispecie, che trovano infatti una distinta evidenziazione nell'art. 17, comma 1, di tale legge. Si rinvia sul punto alle Considerazioni generali (par. 1.2.7).

Si ricorda poi che l'utilizzo di residui per finalità di copertura (comma 5, lettera f)) non è contemplato tra le possibilità in tal senso da parte della legge di contabilità. Oltretutto, in simili circostanze si pone sempre il problema della eventualità di un aggravio dei profili di cassa. Si confronti anche su questo quanto riportato nelle Considerazioni generali (par. 1.2.4).

In merito poi all'utilizzo di disponibilità di tesoreria in carico alla citata CSEA (comma 5, lettera i)), si ricorda che il relativo uso è previsto in gran parte da specifica normativa, anche di carattere secondario, la quale però non viene modificata dal provvedimento in questione, il che lascia irrisolto il quesito circa il rapporto tra le occorrenze a legislazione vigente e la riduzione di cui alla norma in esame, a parità di normativa che regola la fattispecie.

Quanto poi all'art. 20, comma 6, in tema di affiancamento alla copertura di eventuali mancati introiti da *voluntary disclosure*, va ricordato che la copertura inizialmente prevista solo mediante riduzione degli stanziamenti degli stati di previsione, consiste ora, in virtù della norma, anche nelle eventuali, maggiori entrate derivanti dalla definizione agevolata dei carichi affidati agli agenti della riscossione dall'anno 2000 all'anno 2016, nonché da quelle rivenienti dalla definizione agevolata delle controversie tributarie, per un importo complessivo di 1.070 milioni per il 2017.

Al riguardo, si osserva, in linea di principio sul piano metodologico, che la nuova fonte di copertura - che, secondo quanto desumibile dalla Relazione tecnica, di fatto sostituisce quella previgente - sembrerebbe porsi in termini di revisione di una stima a legislazione vigente e sarebbe in quanto tale inidonea, in base alla legge di contabilità, a svolgere la funzione di copertura di un onere

(art. 17, comma 1-*bis*). Quest'ultima disposizione infatti, che va letta come chiarificatrice di quanto già disposto con il comma 1, lettera c), del medesimo articolo, intende escludere la fruibilità per motivi di copertura di previsioni di entrata non basate su modifiche normative di supporto, allo scopo di fornire una base più certa alle stime migliorate.

Nel merito, trattandosi di una cifra superiore ad un miliardo, la questione merita una segnalazione particolare, anche perché va rimarcato che - oltre al problema del rispetto della legge di contabilità - la Relazione tecnica non chiarisce le motivazioni alla base della maggior stima, che peraltro si ragguaglia esattamente al minore introito da compensare.

Va comunque considerato che l'operazione di sostituzione di coperture di cui alla norma in esame è confinata all'esercizio 2017 e che il decreto-legge è stato emanato il 16 ottobre, il che consente di presumere che la stima possa risultare in qualche modo fondata.

Viene in evidenza, infine, la problematica posta dall'art. 1, comma 11, riguardante l'armonizzazione della disciplina previdenziale del personale proveniente dal Gruppo Equitalia: poiché, come illustra la Relazione tecnica, si hanno oneri crescenti fino al 2035, non è chiaro se la copertura complessiva di cui all'art. 20 segua lo stesso andamento, come pure sarebbe doveroso in base alla legge di contabilità (art. 30, comma 6).

Legge 27 dicembre 2017, n. 205, “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020”

a. Aspetti ordinamentali relativi alla sessione di bilancio 2017

La novità del quadro normativo in riferimento anche agli strumenti della sessione di bilancio, alla luce dell'entrata in vigore della novella alla legge di contabilità approvata nel 2016, rende opportuna anche quest'anno qualche considerazione preliminare ai fini del monitoraggio dell'attuazione del quadro ordinamentale.

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

a.1.1. La natura di tale Relazione

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

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

Si tratta di una novella che la Corte ha ritenuto opportuna, dal momento che la nuova decisione di bilancio complessivamente considerata presenta un carattere sostitutivo rispetto a quella precedente (come accade, ad esempio, per i fondi speciali).

Come nella prima applicazione della nuova normativa, la fattispecie si è verificata anche in riferimento alla Nota di aggiornamento per il 2018, 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 autonomia giuridica sotto il profilo delle modalità di trattazione in ambito parlamentare, in quanto da approvare con maggioranza qualificata in base al secondo comma dell'art. 81 Cost., come poi è puntualmente avvenuto con distinta votazione rispetto al documento di riferimento (Nota di aggiornamento).

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

a.1.2. La data di presentazione del disegno di legge di bilancio

Anche il profilo temporale della presentazione dei documenti - programmatici e legislativi - afferenti alla sessione di bilancio è stato oggetto di modifica ad opera della novella alla legge di contabilità. Può essere sufficiente 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.

Occorre osservare che, mentre il termine del 27 settembre risulta ampiamente rispettato, altrettanto non si può constatare per il termine del 20 ottobre: il disegno di legge di bilancio per il 2018, infatti, risulta presentato al Senato della Repubblica in prima lettura il 29 ottobre.

Come si è rilevato nella corrispondente Relazione dello scorso anno, quando la presentazione presso la Camera dei Deputati in prima lettura del provvedimento era avvenuta il 27 ottobre, va ribadito 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.

b. Gli effetti finanziari della legge di bilancio 2017 ed il ruolo delle varie componenti

Va ricordato, in linea generale, che, dal punto di vista finanziario, la legge di bilancio per il 2018 dà, come di consueto, attuazione agli indirizzi delineati nel Documento programmatico di bilancio dello scorso ottobre. Per i profili relativi alla manovra di politica di bilancio nei suoi aspetti complessivi e alle varie politiche di settore, si rinvia all'audizione del 7 novembre presso le Commissioni bilancio congiunte dei due rami del Parlamento.

Quanto alla consueta illustrazione degli aspetti finanziari della legge al termine della sessione, occorre tener conto (ovviamente) della prospettazione delle risultanze a seguito della unificazione della legge di bilancio con quella di stabilità, come previsto dalla novella della legge di contabilità approvata nel 2016 e come già attuato nella sessione di bilancio per il 2017.

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

Come si desume dalla documentazione governativa aggiornata, in termini di competenza il saldo netto da finanziare peggiora di 14,8 miliardi per il primo anno (2018), di 16 miliardi nel secondo anno (2019) e di 7,5 miliardi nel terzo anno (2020).

Quanto al ruolo svolto dalle varie componenti della legge di bilancio nel determinare tali risultati complessivi, si rileva che, per i tre anni considerati, il descritto peggioramento per il 2018 è dovuto integralmente agli effetti della Sezione I (componente normativa della legge di bilancio corrispondente alla precedente legge di stabilità), con un parziale recupero da parte della Sezione II, corrispondente alla quota di manovra sulla legislazione vigente, per 1,3 miliardi.

Nel secondo anno la Sezione I aggrava invece il saldo in misura minore (ancorché sempre in via preponderante) rispetto al risultato complessivo, la differenza essendo a carico della Sezione II per 2,7 miliardi, mentre nel terzo anno la quota di manovra di cui alla Sezione II (a legislazione vigente) è quasi nulla, per cui sostanzialmente gli effetti descritti della Sezione I coincidono con quelli complessivi.

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

In termini di contabilità finanziaria, dal passaggio dal primo al terzo anno non si evince una tendenza univoca nella funzione della Sezione II. Infatti, come già evidenziato, l'effetto aggregato aggiornato della quota di manovra afferente alle precedenti tabelle della legge di stabilità ha comportato una minore spesa di 1,3 miliardi circa per il 2018, che vede invertire il segno nel secondo anno (onere di 2,7 miliardi), per diventare sostanzialmente neutrale per il terzo anno.

Quanto poi alla composizione per titoli di spesa della manovra relativa alla Sezione II, per il primo anno il predetto risultato netto migliorativo è

concentrato sulla spesa corrente, mentre nel secondo anno si ha essenzialmente un incremento della spesa in conto capitale e nel terzo le riduzioni di spesa corrente finanziano la maggiore spesa in conto capitale.

Sul piano metodologico, 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 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. Da questo limitato punto di vista (risparmi di spesa dei Ministeri) si osserva che dai dati ricavabili dalla Relazione tecnica è possibile distinguere sia l'effetto da attribuire partitamente alle due Sezioni della legge di bilancio, con nettissima prevalenza sul piano quantitativo della seconda (area della manovra sulla legislazione vigente), sia l'impatto sui tre saldi di tale componente di manovra, da cui trova conferma il maggior valore dei dati di contabilità finanziaria.

Peraltro, questi risparmi, sotto il profilo della sostenibilità, richiederebbero maggiori elementi esplicativi nella Relazione tecnica, pur raggiungendosi nel triennio a quasi 4 miliardi cumulati (sempre in termini di contabilità finanziaria).

Sempre in tema di effetto complessivo della legge sul saldo netto da finanziare si osserva poi che la seconda Nota di variazioni consente di cogliere il rapporto tra previsione di competenza e di cassa di bilancio. Da questo punto di vista i valori risultano pressoché simili nel triennio per entrambi i profili. In altre parole, si prospetta un allineamento (e dunque un deciso avvicinamento) tra competenza e cassa.

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

b.2. Effetti in termini di indebitamento netto

Naturalmente anche 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). Il risultato è un peggioramento di quasi 10,8 miliardi per il 2018, 11,4 miliardi nel 2019 e 2,4 miliardi circa nel 2020, sempre in base alla citata documentazione governativa aggiornata.

Comparando poi gli effetti della legge nel triennio in termini di saldo netto da finanziare di competenza e di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, trova anche qui conferma una differenza in termini di minor impatto per la seconda contabilità (a parità di segno) del 30 per cento quasi per i primi due anni, con un incremento a quasi il 70 per cento nel terzo anno, in linea con la tendenza dell'anno precedente.

Anche per la contabilità nazionale si osserva, per la Sezione I, l'eccedenza dell'effetto espansivo per il primo anno rispetto al risultato complessivo (la compensazione avviene con le rimodulazioni della Sezione II), eccedenza che si ripropone nel terzo anno (per il 2019 il segno è invertito per un importo modesto).

Nell'ambito della quota di manovra afferente alla Sezione II, relativa alle rimodulazioni, si ha infatti un effetto riduttivo notevole per il primo anno (3 miliardi), così come nel terzo anno (pari a 2,9 miliardi circa).

In termini di contabilità nazionale i risultati non sono di segno univoco nella distribuzione delle funzioni della legge, nel senso che, nel primo dei tre anni la quota di manovra afferente alle rimodulazioni riduce il peggioramento (espansione) dovuto all'articolato, con una particolare accentuazione (in percentuale) nel terzo anno (nel secondo anno essa ha sostanzialmente carattere neutro).

Avuto riguardo ai titoli per la Sezione II, sempre notevole è il peso della manovra sulla quota in conto capitale, almeno per il primo ed il terzo anno.

Non risultano disponibili gli effetti in termini di contabilità nazionale della manovra attuata con la Sezione II in riferimento al dettaglio della flessibilità in fase di formazione.

c. Aspetti ordinamentali della legge di bilancio

Va preliminarmente ribadita l'osservazione per cui la legge, in quanto approvata con la tecnica del "maxiemendamento" nei passaggi parlamentari con contestuale apposizione della questione di fiducia, consta di un solo articolo con 1181 commi, il che ne rende, anche quest'anno, particolarmente disagiata la lettura. Ciò naturalmente in riferimento alla Sezione I, relativa alle misure di carattere normativo per la realizzazione degli obiettivi programmatici.

Con riferimento poi, più in particolare, alla funzione svolta dalle varie componenti della legge vengono espresse considerazioni partitamente per le due Sezioni, oltre ai dati finanziari 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 dalla Corte nella audizione parlamentare del 26 maggio 2016 ed in linea con esse sono stati effettuati approfondimenti in riferimento in particolare alla Sezione II, la cui struttura presenta le maggiori novità rispetto all'ordinamento previgente alla citata novella del 2016.

c.1. La Sezione I

Vengono di seguito esaminati - in analogia con l'esame condotto per i precedenti ed omologhi provvedimenti - in riferimento alla Sezione I, i profili riguardanti la funzione ed il contenuto di tale Sezione, tenuto conto che il problema della copertura va inquadrato nella nuova accezione prevista nella novella alla legge di contabilità (in termini di coerenza rispetto ai saldi programmatici).

c.1.1. Il contenuto

Sul tema del rispetto dei contenuti ammissibili così come assegnati alla Sezione I della legge di bilancio dalla legge di contabilità, va confermata la presenza di norme di natura difforme rispetto alle prescrizioni della medesima legge di contabilità. 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 2018.

Nonostante i consueti stralci iniziali dal disegno di legge presentato dal Governo operati nelle pronunce preliminari dei Presidenti delle Camere, il testo approvato reca infatti un numero consistente di norme di dubbia coerenza con il divieto di introdurre disposizioni prive di effetti finanziari netti ovvero contenenti interventi microsettoriali e localistici¹.

Si ricorda 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 cd. "rinforzata" n. 243, a sua volta attuativa di un espresso richiamo contenuto dell'art. 81 Cost., sesto comma (contenuto della legge di bilancio).

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

Già nella citata audizione del 26 maggio 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

¹ Si segnalano, ad esempio, norme come i commi 227 e ss. (Censimenti ISTAT), 339 (Ristrutturazione Chiesa di San Michele sita in Villafranca in Lunigiana), 341 (Contributo Biblioteca italiana per i ciechi "Regina Margherita" di Monza), 343 (Contributo alla Fondazione Teatro Donizetti di Bergamo per la realizzazione del Festival Donizetti Opera), 344 (Costituzione organico tecnico-amministrativo ISIA di Pescara), 345 (Contributo abbazia San Caprasio di Aulla), 375 (Commissario straordinario università Napoli), 461 ss. (Notificazioni a mezzo posta), 495 ss. (Miglioramento gestione archivi notarili), 535 ss. (Status personale Autorità di bacino distrettuali), 562 (Modalità amministrative potenziamento strada provinciale n. 103 "Antica di Cassano"), 574 (Interventi per Matera), 575 (Modifiche al codice della navigazione), 587 (Contributo Fondazione Gran Sasso d'Italia), 593 ss. (Modalità utilizzo risorse valorizzazione professionalità docenti delle istituzioni scolastiche statali), 907 (Modifica della fascia demaniale marittima in riferimento ad un comune del Molise), 1026 (Transizione verso la tecnologia 5G), 1059 (Risorse al Comune di Merano per il rilancio dell'ippodromo), 1060 (Istituzione registro distributori ed esercenti di gioco) e 1097 ss. (Norme in materia ordinamentali in materia di lavoratori dello spettacolo).

potrebbe porsi, ora, in termini ancor più stringenti rispetto al passato, essendo la legge ‘rinforzata’ direttamente attuativa di una norma costituzionale”.

Anche nelle conclusioni della indagine conoscitiva del 2015 da parte della Commissione bilancio della Camera dei Deputati sugli strumenti di bilancio, si era accennato alle “conseguenze, anche di carattere costituzionale”, che si potevano determinare in caso di violazione dei limiti contenutistici fissati dalla legge n. 243 del 2012 in merito alla Sezione I della legge unificata di bilancio.

È il caso di aggiungere poi che, nonostante i limiti contenutistici prima riportati, il comma 1019, in analogia a norme simili della precedente legge di bilancio, prevede nuove funzioni per il DEF, dando luogo così ad una norma di carattere ordinamentale e sostanzialmente integrativa della legge di contabilità per la parte in cui quest’ultima disciplina i contenuti dei documenti programmatici di bilancio.

c.1.2. La distribuzione temporale degli effetti: la legge di bilancio (Sez. I) 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 non presenta una dimensione essenzialmente di breve periodo, con una concentrazione di effetti riferita principalmente al primo anno del triennio, come era per lo più accaduto nella sedicesima legislatura. Infatti, la legge di bilancio per il 2018 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.1.3. La struttura dal punto di vista finanziario

c.1.3.1. Il ricorso a strumenti legislativi fuori sessione

In tema di copertura merita di essere ricordato quanto già segnalato a proposito del decreto-legge n. 148, ossia la riproposizione dello schema della (parziale) compensazione degli oneri netti della legge di bilancio attraverso una fonte normativa “terza” (il decreto-legge menzionato), la quale entra - nella fattispecie - a far parte del quadro complessivo degli effetti della manovra secondo le modalità prima illustrate ed in particolare per il fatto di far confluire risorse rivenienti dal decreto-legge 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 (come rilevato, in larghissima parte realizzata nell’ambito della Sezione I) si è venuto a reinstaurare così - per l’aspetto riferito all’attingimento di risorse esterne alla legge di bilancio - il regime cui si era fatto ricorso nelle precedenti legislature.

c.1.3.2. La definizione dei saldi

I saldi di bilancio risultano espressi senza la precedente nettizzazione delle regolazioni contabili e debitorie ed in termini sia di competenza che di cassa.

Come già ricordato nel corso della Relazione quadrimestrale riferita al periodo settembre-dicembre 2016, per il primo aspetto la Corte si era espressa favorevolmente nel corso dell’audizione parlamentare del 26 maggio 2016.

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

di competenza, anche ai fini della individuazione e della gestione dei saldi-obiettivo, la cui rappresentazione nelle diverse contabilità presenta connessioni di carattere sistematico.

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

c.1.3.3. Le clausole di salvaguardia

In tema di coperture della legge di bilancio per il 2018 - 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 poi affrontato un altro argomento, cui si è fatto cenno nelle Considerazioni generali: l'ammissibilità, in base alla novellata legge di contabilità, delle clausole di salvaguardia in riferimento alla 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, rendendo quindi legittimo farvi ricorso.

E, in coerenza con ciò, la legge di bilancio per il 2018 ha disposto (art. 1, comma 2) l'abrogazione della clausola di salvaguardia in essere per il primo anno (2018) e parzialmente per il secondo anno (2019).

c.1.3.4. Osservazioni su specifiche disposizioni

Quanto a problemi contabili riferiti a singole norme, in riferimento in particolare a quelle aggiunte durante l'esame parlamentare, numerose sono le disposizioni su cui si esprimono perplessità, per gli aspetti qui considerati (per la sintesi delle problematiche si rinvia alle Considerazioni generali, par. 1.2).

Si ricorda poi, in particolare, per quanto riguarda le spese di personale, ciò che è stato già rilevato nelle medesime Considerazioni generali (par. 1.2.9).

Per i commi 43 e ss., riguardanti la tassazione dei proventi derivanti da prestiti erogati tramite piattaforme di *peer to peer lending*, non si conoscono le determinanti dell'onere in termini di minori entrate, non menzionate nella Relazione tecnica al riguardo. Sostanzialmente lo stesso problema si rileva per i commi 48 e ss., in materia di credito d'imposta per le spese di formazione nel settore delle tecnologie 4.0, nonché per i commi 81 e ss., in materia di affrancamento delle partecipazioni di controllo.

Da segnalare anche il comma 178, che provvede a compensare entro certi limiti debiti e crediti dello Stato verso l'INPS, mentre, per i restanti importi, le partite vengono cancellate: potendo incidere, la misura, sul conto del

patrimonio dello Stato, così come del resto l'articolo 46-septies (*mutatis mutandis*) del decreto-legge n. 50 del 2017, si tratta di un tema su cui sarebbe opportuna una riflessione.

Per il comma 184, che anticipa di un giorno il pagamento delle prestazioni previdenziali, è stato escluso un costo senza che sia stata però delucidata la difformità di valutazione rispetto all'analogo precedente, ritenuto infatti oneroso.

Quanto poi ai commi 484 e ss., riguardanti il numero dei magistrati amministrativi, la copertura degli oneri, ancorché di modesto importo, è a carico del contributo unificato, iscritto nel bilancio autonomo del Consiglio di Stato, per la quota destinata alle spese di funzionamento degli uffici giudiziari: non vengono fornite, in base alla Relazione tecnica, informazioni sulla libera disponibilità di tali risorse.

Tali conclusioni valgono anche per il comma 498, che estende anche al personale informatico le procedure interne finalizzate al passaggio del personale con qualifica di cancelliere e ufficiale giudiziario ad un profilo professionale superiore: non risulta, infatti, indicata la disponibilità di risorse di copertura, facendosi genericamente riferimento - nella Relazione tecnica - alle risorse previste a legislazione vigente.

In merito al comma 520, in materia di acquedotti, si osserva che per l'incremento della dotazione organica della Cassa per i servizi energetici ed ambientali ai fini dell'adeguamento delle dotazioni organiche non è fissato un limite, ancorché per i relativi costi, comunque non quantificati, sia previsto un rinvio ad una fonte di copertura.

Quanto poi al comma 590, che prevede un onere per l'incentivazione della produttività del personale civile del Ministero della difesa, non risultano informazioni sui risparmi cui si attinge per la relativa copertura, risparmi di cui si sarebbe dovuta dimostrare la certezza sia nell'*an* che nel *quantum*, già a partire dall'esercizio in corso. Analoghi problemi si riscontrano per i commi 607 e ss., in materia di assunzioni presso il MIUR di personale con competenze amministrative, giuridiche e contabili, una parte della cui copertura viene posta a carico di una norma che si presenta come di risparmio e che comunque riguarda le risorse destinate alle convenzioni per i servizi esternalizzati (art. 58, comma 5, del decreto-legge n. 69 del 2013), in relazione alla quale non viene dimostrata (oltre ad apparire improbabile) la presenza di adeguati margini

disponibili. Anche per la progressiva stabilizzazione del personale degli enti pubblici di ricerca di cui ai commi 668 e ss., non risulta esplicitata la platea dei potenziali beneficiari, rispetto a cui ritenere o meno congrua l'entità delle risorse stanziare: oltretutto, si tratta di una tipologia di onere difficilmente gestibile con il sistema del tetto di spesa.

Nonostante la finalità espressa delle norme in termini di riduzione della spesa, i commi 697 e ss. promuovono, a carico degli enti locali, interventi di efficientamento energetico che potrebbero tradursi in oneri. Parimenti, non sono chiari gli effetti sui saldi di finanza pubblica derivanti dal comma 889, riguardante la dilazione dei debiti fiscali e previdenziali da parte degli enti che hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

Circa poi il recupero di gettito ipotizzato per i commi 909 e ss., in materia di trattamento fiscale del settore della commercializzazione e distribuzione dei carburanti, sarebbe stato prudente acquisire le risorse a consuntivo, anziché *ex ante*: ciò non solo per ragioni di prudenza, ma anche per il notevole importo stimato (per esempio, superiore ad un miliardo per il solo 2019). Il comma 944, comunque, in riferimento anche ad altre tipologie di recupero di gettito IVA, prevede una sorta di clausola di salvaguardia in caso di entrate inferiori alle attese, consistente nella riduzione della spesa dei Ministeri: ciò indebolisce la qualità e l'affidabilità delle relative previsioni (si rinvia al riguardo alle Considerazioni generali in premessa).

Quanto infine ai commi 1011 e ss., in tema di misure fiscali per l'economia digitale, trattandosi di normativa di carattere innovativo, anche in questo caso sarebbe stato prudente registrare le maggiori entrate a consuntivo.

c.2. La Sezione II

c.2.1. Il contenuto

La conseguenza delle profonde modifiche all'ordinamento contabile approvate nel 2016 si pone in termini di una rivisitazione profonda della struttura della decisione di bilancio, in particolar modo per la Sezione II del relativo disegno di legge, nonché del connesso apparato documentativo. In occasione della seconda attuazione della normativa (dopo la prima relativa alla sessione 2016), lo sforzo prodotto dal Governo è stato notevole, considerando la

quantità di dati e lo stesso carattere sperimentale di alcuni istituti, come l'unità elementare del bilancio costituita dall'azione, all'interno di una ristrutturazione complessiva contrassegnata da rilevanti novità. Si tratta di temi su cui la Corte ha già peraltro avuto modo di esprimersi in varie sedi.

Quanto dunque alla struttura della nuova Sezione II, a seguito della novella alla legge di contabilità ed in aggiunta a quanto già riportato in riferimento all'effetto finanziario delle varie componenti della legge, si può ricordare che la nuova configurazione è stata sintetizzata negli stessi lavori parlamentari riferiti alla precedente sessione, nel senso 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 ed orizzontali) proposte dalle amministrazioni in sede di formazione del bilancio per finalità di efficientamento della spesa; le proposte di modifica della legislazione vigente (rifiinanziamenti, defianziamenti 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”.

Va poi aggiunto che sono previste altre funzioni in materia di riassegnazioni dei versamenti in entrata (art. 23, comma 1-*bis*) nonché (art. 30, comma 2) in materia di riscrivibilità negli anni successivi delle spese pluriennali non impegnate, sempre tenendo presente i relativi cronoprogrammi, e di residui (a proposito dei quali, sono previste nuove possibilità di manovra in tema di conservazione, accertamento e riaccertamento *ex artt. 34-bis e 34-ter* della legge di contabilità).

In estrema sintesi, 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) ed art. 30, comma 1), 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.

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 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 cd. "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).

L'area della flessibilità di bilancio in fase di formazione si è comunque potenzialmente dilatata, per esempio in riferimento a quella orizzontale, connessa alla revisione delle stime sia di competenza che di cassa, in questo secondo caso a seguito del potenziamento della medesima cassa di cui alla novella del 2016 operata con il decreto legislativo n. 93 del 2016.

Come la Corte ha già avuto modo di far presente (nel parere espresso sullo schema di decreto legislativo n. 486), "notevoli sono ... le potenzialità in termini di flessibilità a disposizione delle amministrazioni dello Stato in fase di

formazione del bilancio. A seguito della novella del 2016 alla legge di contabilità, oltre alla (ampliata) flessibilità verticale (nell'esercizio) con vincolo compensativo, in materia di spesa la flessibilità orizzontale (ugualmente con vincolo compensativo) tra esercizi diversi appare particolarmente ampia riguardando sia la competenza in via autonoma sia la competenza e la cassa per tener conto del piano finanziario dei pagamenti. A ciò si aggiungono 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 c/c 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.

In base ai documenti di bilancio per il 2018 e connesso triennio 2018-2020 forniti dal Governo al Parlamento, di tali movimentazioni contabili si ha peraltro contezza con carattere estremamente sintetico”.

Si può aggiungere che, quanto al dettaglio per unità elementare, si sarebbe inoltre potuto distinguere tra le varie ipotesi di cui alla richiamata lettera a) del comma 3 dell'art. 23 della legge di contabilità, rispettivamente, riferite alla flessibilità verticale e a quella orizzontale, con la distinzione poi tra la competenza e la cassa, nonché in riferimento all'art. 30, comma 1 (rimodulazioni leggi pluriennali di spesa).

Anche per le riassegnazioni delle entrate (*ex art. 23, comma 1-bis*) risultano fornite informazioni a livello per lo più sintetico.

Si evidenzia in tal modo, 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.

A proposito, poi, della misura in cui è stata utilizzata tali possibilità di manovra, la documentazione governativa ne dà conto partitamente per le due

forme di flessibilità. Gli aspetti quantitativi offerti danno la misura di un uso modesto delle possibilità consentite. Per quanto attiene alla flessibilità verticale, la riallocazione all'interno del singolo ministero si è concretizzata in un movimento pari a 424 milioni per il 2018 (molto più modesti gli importi relativi agli anni successivi), che ha interessato quasi esclusivamente il dicastero dell'economia e finanze.

Per la flessibilità orizzontale - che, 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") - si è avuto un uso parimenti moderato (concentrato solo sulla parte in conto capitale) per la competenza. In effetti, sotto questo aspetto si è avuta una riduzione di risorse nel primo anno (145 milioni), con un incremento per i due anni successivi notevolmente maggiore (quasi 200 milioni per il 2019 e circa 1,4 miliardi per il 2020), la cui compensazione dovrebbe avvenire probabilmente negli anni successivi. Trattandosi di esercizi che si collocano oltre il triennio, come già rilevato lo scorso anno, si sarebbe di fronte ad una situazione da valutare sotto il profilo applicativo, in assenza, al momento, di un bilancio a partire dall'esercizio 2021, dovendosi presumere che il vincolo di cui all'alinea dell'art. 23, comma 3, della legge di contabilità sia riferito al rispetto dei saldi di finanza pubblica riguardanti il triennio 2018-2020.

Non si ha dunque al momento contezza circa gli esercizi in cui avverrà la compensazione della maggiore previsione di spesa netta di competenza per il triennio 2018-2020, non essendovi al momento per tali esercizi una previsione che dovrebbe subire una riduzione. Da questo punto di vista l'interpretazione del Governo della legge di contabilità appare problematica e non tale da dimostrare l'avvenuto rispetto del vincolo della compensazione e delle esigenze di trasparenza. L'unico elemento certo al momento è che nel triennio la previsione di spesa risulta incrementata. Tra l'altro, tali lacune informative si riflettono naturalmente anche sulla prospettazione per unità elementare.

Per la componente della flessibilità orizzontale connessa ad un adeguamento del piano finanziario dei pagamenti (al qual riguardo non è chiaro se si tratti una movimentazione di competenza ovvero anche di cassa), compensata nel triennio con una riduzione del 2018 di pari importo all'incremento per il biennio 2019-2020 e per un valore complessivo di 640

milioni, si osserva dunque il rilievo circa la scarsa trasparenza dell'operazione per unità elementare.

Continua a non risultare dimostrato il rispetto del divieto di finanziare la maggior spesa corrente con la minore spesa in conto capitale - previsto dalla legge di contabilità - tenuto conto della rappresentazione sintetica delle varie ipotesi di cui all'art. 23, comma 3, lettera a) della legge di contabilità.

Mentre poi, come nello scorso anno, vengono forniti sufficienti dettagli a proposito delle entrate cd. "stabilizzate" ai sensi del richiamato art. 23, comma 1-bis, della legge di contabilità, continuano a non risultare evidenziati analiticamente gli effetti dell'eventuale utilizzo dello strumento di cui all'art. 30, comma 2, e 34-ter, comma 5.

Si tratta nel primo caso della reiscrizione di quote di spesa di leggi pluriennali in conto capitale non impegnate e non afferenti alle spese permanenti, le quali potrebbero essere state raggruppate nella flessibilità orizzontale di cui al citato art. 23, comma 3, lettera a), in base ad una interpretazione letterale dell'art. 30, comma 2, comunque senza autonoma ed analitica evidenziazione.

Nel secondo caso si verte invece sulla reiscrizione, in tutto o in parte, in appositi fondi di residui passivi perenti eliminati: a tal riguardo, la Relazione tecnica si limita ad informare che si è tenuto conto di tale possibilità, fornendo solo il dato complessivo per il triennio 2018-2020, pari a 450 milioni, ma senza distinguere per esercizio e senza specificare se si tratta di una previsione di sola cassa o anche di competenza.

Risulta fornita la tripartizione per programma prevista dalla legge di contabilità tenendo conto della natura giuridica della spesa.

Si ripropone comunque, in linea generale, una delle esigenze su cui la Corte ha particolarmente insistito nelle varie sedi dedicate a tali temi, ossia quella di garantire la massima trasparenza possibile nelle scelte contabili. Pur riconoscendosi che l'apparato informativo appare di sicuro migliorato ed arricchito a seguito delle citate novelle del 2016, occorre esprimere l'auspicio che nel corso del tempo siano fornite indicazioni più analitiche nella Relazione tecnica, in particolare, soprattutto in riferimento alle unità elementari di bilancio, oltre che agli obiettivi da perseguire, anche alla luce delle competenze della Corte in materia di controllo.

c.2.3. La questione della Relazione tecnica

Come già messo in luce nelle Considerazioni generali, (par. 1.2.5.), circa i profili problematici, sul piano metodologico, della nuova Sezione II va ricordato, infatti, 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 incorporatavi, 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 ampliamento documentativo (da ultimo nell'audizioni parlamentari in materia), in virtù del quale sarebbero dovuti essere più chiari i criteri di costruzione in dettaglio 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. Una Relazione tecnica particolareggiata sulla componente a legislazione vigente del bilancio (per “programma”, per esempio) potrebbe consentire infatti di meglio comprendere (come già rilevato lo scorso anno): 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 peraltro tenuto presente che la legge di contabilità aggiornata prevede l'esposizione nella Relazione tecnica 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 (per le spese, tenendo conto della tripartizione di cui all'art. 21, comma 5).

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 le azioni correlate, con i relativi stanziamenti riferiti a quest'ultimo livello. La stessa relazione

illustrativa al disegno di legge di bilancio qualifica in termini di “forte discontinuità con il passato” la nuova struttura della documentazione di supporto.

L’auspicio è dunque che negli anni a venire si possano ulteriormente affinare le tecniche di esposizione di un tale quadro analitico, eventualmente con maggiori dettagli dell’analisi per categorie, e distinguendo soprattutto, a livello di unità elementare, le varie funzioni svolte in base alla legge di contabilità (prima sinteticamente riportate): ciò anche ai fini del controllo, come prima ricordato.

c.2.4. L’impatto sui tre saldi

Peraltro, per quanto attiene alla componente propria di manovra da riferire alla Sezione II, si osserva che la Relazione tecnica dà conto delle rimodulazioni complessive e di dettaglio (rifinanziamenti, riprogrammazioni e definanziamenti di cui all’art. 23, comma 3, lettera b) in termini di saldo netto da finanziare. Pur venendo forniti i corrispondenti effetti sugli altri saldi solo per la quota di definanziamenti relativa alle spese dei ministeri rivenienti in parte dall’apposita norma di cui alla Sezione I, è invece dal prospetto riepilogativo che si ha modo di apprezzare l’impatto complessivo in termini di contabilità nazionale della manovra di cui alla Sezione seconda (almeno in riferimento ai rifinanziamenti, alle riprogrammazioni e ai definanziamenti).

A ciò va aggiunto 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)).

3. LEGGI DI MINORE RILEVANZA FINANZIARIA

La legge n. **151**, in materia di Accordi riguardanti il trasporto aereo, così come la legge n. **152**, riguardante modifiche alla Convenzione con le Filippine per evitare le doppie imposizioni in materia fiscale, non presentano problemi, per i profili di competenza.

Parimenti appare priva di aspetti problematici la legge n. **153**, relativa alla celebrazione dei 500 anni dalla morte di Leonardo da Vinci e Raffaello Sanzio e dei 700 anni dalla morte di Dante Alighieri.

Non comporta profili problematici di rilievo neanche la legge n. **155**, riguardante la delega per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza, in quanto l'art. 16, dettante disposizioni finanziarie, al comma 2 devolve la soluzione di eventuali problemi finanziari connessi all'attuazione della delega alla fase successiva della decretazione delegata: la soluzione appare in linea con il dettato della legge di contabilità. Circa singole norme, lo stesso schema viene utilizzato per l'art. 7, comma 9, in tema di massima trasparenza ed efficienza delle operazioni di liquidazione dell'attivo della procedura. Insufficiente appare tuttavia la Relazione tecnica in riferimento all'art. 2 per quanto concerne l'adeguamento degli organici degli uffici giudiziari la cui competenza risulti ampliata, limitandosi - il documento governativo - a far presente che "le eventuali rimodulazioni di personale di magistratura e amministrativo potranno avvenire, comunque, nell'ambito delle attuali dotazioni organiche complessive, senza determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, attraverso una più razionale distribuzione del personale e dei carichi di lavoro presso gli uffici giudiziari interessati". Valgono al riguardo le Considerazioni generali (Premessa e par. 1.2.9)

Per quanto concerne la legge n. **158**, riguardante il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, si tratta di una misura ad invarianza di oneri (salvo che per un fondo costituito all'art. 3, con relativa copertura sul fondo speciale), nonostante il contenuto di base del provvedimento consista nel prevedere una serie di benefici per i destinatari, come si desume dall'art. 1, inteso ad individuare finalità e definizioni. Sul piano della metodologia contabile, si segnala poi che il più delle volte è prevista la sola possibilità di varare misure agevolative, il che non crea un obbligo di copertura. In definitiva, la legge appare presentare contorni sfumati circa la effettiva dimensione

finanziaria, il che potrebbe avere riflessi in ordine ad un'attuazione coerente ed efficace dei vari interventi previsti nella legge.

Quanto poi alla legge n. **159**, riguardante l'Accordo con la Croazia sulla cooperazione transfrontaliera di polizia, si registra che gli oneri correnti, benché permanenti, trovano copertura nel fondo speciale, mentre per gli oneri di cui alla disciplina della responsabilità per danni nel caso di operazioni congiunte, di carattere eventuale e dunque non quantificabili al momento, si provvederà con apposito provvedimento legislativo: come già osservato più volte in simili casi, sarebbe stato opportuno specificare nella legge tale principio. Si ripropone poi il problema già esaminato in altre Relazioni della differenza tra oneri valutati ed oneri autorizzati, sebbene si tratti di importi di scarsa rilevanza, laddove per i primi, connessi all'attuazione del protocollo, si rinvia ad un successivo provvedimento legislativo per la regolazione dei relativi profili finanziari, mentre, per i secondi, riferiti alle spese di funzionamento, in caso di scostamento si provvede utilizzando le procedure della legge di contabilità. La legge comunque prevede una quantificazione degli oneri e la relativa copertura a carico del fondo speciale, che dunque continua ad essere utilizzato per oneri ultratriennali.

Quanto poi alla legge n. **160**, riguardante la ratifica dell'Accordo con il Costa Rica sullo scambio di informazioni in materia fiscale (fattispecie, questa, che sembrerebbe parzialmente difforme rispetto a quella relativa agli usuali accordi sulle doppie imposizioni), non si pongono problemi dal punto di vista finanziario.

Non comporta parimenti problemi finanziari la legge n. **163**, riguardante la consueta delega per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea: è prevista infatti, per ogni articolo di delega, una clausola di neutralità, salvo che per l'art. 1 (riguardante in linea generale il recepimento delle direttive europee), che reca il riferimento anzitutto alla legislazione vigente, in secondo luogo all'apposito fondo in essere in base alla legge n. 234 del 2012 ed in terzo luogo al meccanismo previsto dall'art. 17 della legge di contabilità. La Relazione tecnica fa comunque presente che tale ultimo riferimento si deve ritenere implicito per tutti gli altri articoli.

Quanto poi alla legge n. **164**, relativa alla ratifica di una serie di Accordi in materia culturale e scientifica, essa non presenta problemi, se non per il già evidenziato, duplice profilo legato, da un lato, alla differenza tra oneri

“valutati” ed oneri “autorizzati” e, dall’altro, alla copertura sul fondo speciale di oneri permanenti, ancorché di importo modesto.

Non comportano altresì problemi le leggi n. **165**, recante modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali, e n. **168**, recante norme in materia di domini collettivi, atteso, tra l’altro, che il riconoscimento formale dei cosiddetti domini collettivi quali soggetti neo-istituzionali non determina un ampliamento degli immobili rientranti nell’esenzione dall’imposta municipale propria (IMU) prevista dall’articolo 1, comma 13, lettera c), della legge 28 dicembre 2015, n. 208, per i terreni agricoli ad immutabile destinazione agro-silvo-pastorale a proprietà collettiva indivisibile e inusucapibile: tali terreni, definiti anche terre collettive, sono già infatti riconducibili ai domini collettivi.

Non comportano problemi poi le leggi nn. **170**, **178** e **180**, relative, rispettivamente, all’Accordo con il Centro europeo per le previsioni metereologiche a medio termine, all’Accordo con la Colombia in materia di collaborazione nel settore della difesa e all’Accordo con il Gabon in materia di cooperazione militare e di difesa, se non per il fatto che si utilizzano a copertura di oneri permanenti le proiezioni ultratriennali del fondo speciale, al momento giuridicamente inesistenti, essendo il bilancio triennale in vigore riferito al periodo 2018-2020. Analogo profilo presentano poi le leggi nn. **182** e **185**, rispettivamente, in materia di distacco del Comune di Sappada e di Accordo con l’Ecuador in materia di cooperazione nel campo della difesa, nonché le leggi nn. **187**, **193** e **194**, riguardanti, rispettivamente, l’Accordo con la Colombia in materia di cooperazione di polizia, l’Accordo con la Macedonia nella medesima materia e l’Accordo con il Mozambico sulla cooperazione nel settore della Difesa.

Quanto poi alla legge n. **175**, recante disposizioni in materia di spettacolo e deleghe per il riordino della materia, si osserva che con il provvedimento si provvede a definire interventi, in via di principio (art. 1) e con apposita delega (art. 2), di sostegno e promozione del settore con vincolo di non onerosità, salvo ricorrere alla consueta procedura della previa o contestuale copertura in riferimento ad eventuali decreti delegati onerosi. Sono previsti poi interventi più specifici (artt. 4 e 5, rispettivamente, per incrementare la dotazione del fondo unico per lo spettacolo e per prevedere benefici ed incentivi fiscali), con oneri configurati come limiti di spesa e coperture a valere su autorizzazioni di

spesa in essere. Non vi sono pertanto, in linea generale, aspetti problematici, se non per il fatto che appare da dimostrare che una puntuale attuazione dei menzionati articoli 1 e 2 possa avvenire senza oneri.

Per quanto concerne la legge n. **177**, riguardante una serie di Accordi in materia cinematografica, non sussistono profili problematici.

Non si ravvisano profili problematici inoltre per le leggi nn. **179**, recante disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato, e n. **181**, recante il riconoscimento del "Canto degli italiani" di Goffredo Mameli quale inno nazionale della Repubblica.

Quanto poi alla legge n. **188**, recante disposizioni per la celebrazione dei centocinquanta'anni della morte di Gioacchino Rossini, non si ravvisano aspetti problematici, essendo la spesa, riferita al biennio 2018-2019, compensata sul fondo per il funzionamento degli istituti afferenti al settore museale.

Non si ravvisano profili problematici neanche per le leggi nn. **196**, riguardante una serie di Accordi in materia di impianti *laser*, e **197**, riguardante l'Accordo istitutivo del Fondo comune dei prodotti di base.

La legge n. **198**, relativa all'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica francese relativo all'attuazione di un servizio di autostrada ferroviaria tra l'Italia e la Francia, secondo quanto si evince anche dalle dichiarazioni rese dal Governo durante l'*iter* parlamentare presenta una particolarità, anche al di là della formulazione letterale della norma: l'art. 3, comma 1, relativo alla copertura finanziaria, va infatti inteso nel senso che le risorse di cui alla legislazione vigente sono destinate all'attuazione della legge, anziché alla "copertura degli oneri derivati dalla presente legge". Come si evince dal parere della Commissione bilancio della Camera dei Deputati, "i soli oneri non incorporati nella legislazione vigente e che derivano dall'attuazione dell'Accordo dovrebbero essere quelli alla cui copertura si provvede ai sensi del successivo comma 3 del medesimo articolo 3, relativi alla partecipazione alle riunioni del gruppo di lavoro, istituito dall'articolo 6 dell'Accordo".

Si tratta di una formulazione poco chiara della norma, il che vale, come si evince sempre dalla medesima fonte, anche per il già citato comma 3 dell'art. 3, che, "al di là del tenore letterale della disposizione in esso contenuta, come risulta dalla natura dell'onere stesso quale evidenziata dalla relazione tecnica,

rappresenta una mera previsione di spesa e non un limite massimo di spesa”. Si pongono inoltre altri problemi già segnalati sul piano metodologico, come quelli relativi al ricorso al fondo speciale per la copertura di oneri permanenti, nonché al rinvio a future leggi per la copertura degli oneri nascenti dall’Accordo stesso.

Il problema relativo all’utilizzo ultratriennale del fondo speciale lo si riscontra anche per la legge n. **199**, relativa alla ratifica ed esecuzione del *Memorandum* d’intesa con il Perù per la cooperazione nel campo della sicurezza e difesa e dei materiali per la difesa.

Quanto poi alla legge n. **200**, relativa alla ratifica ed esecuzione dell’emendamento all’articolo 124 dello Statuto istitutivo della Corte penale internazionale, adottato a L’Aja con risoluzione ICC n. 2 del 26 novembre 2015, non risultano formalizzati effetti finanziari, così come per la legge n. **201**, recante ratifica ed esecuzione del Protocollo sui privilegi e le immunità del tribunale unificato dei brevetti, fatto a Bruxelles il 29 giugno 2016.

4. I DECRETI LEGISLATIVI

Non comporta problemi per i profili qui di competenza il decreto legislativo n. **131**, in materia di mercato interno del riso, anche alla luce della clausola di invarianza. Ciò vale anche per il decreto legislativo n. **137**, in materia di sicurezza nucleare degli impianti, a proposito del quale va ricordato che sono previste risorse aggiuntive di personale per l'ISIN (*International Securities Identification Number*), la cui copertura insiste sugli oneri di sistema delle bollette elettriche di cui dovrà tener conto SOGIN - Società Gestione Impianti Nucleari - in sede di programmazione, secondo le dichiarazioni del Governo in Parlamento. Va altresì ricordato, sempre in base a tali dichiarazioni, che la possibilità per l'ISIN di concludere accordi bilaterali di cooperazione con altre autorità degli Stati membri non comporta nuovi oneri.

Si osserva in merito che sarebbe stata utile una indicazione in norma a tal riguardo.

Non comportano altresì problemi i decreti legislativi nn. **145**, riguardante la disciplina dell'indicazione obbligatoria dell'etichetta della sede e dell'indirizzo di produzione o di confezionamento, e **149**, riguardante le modifiche al codice di procedura penale in materia di rapporti giurisdizionali con autorità straniere.

Non comporta problemi in linea generale il decreto legislativo n. **147**, recante disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà. Dal punto di vista contabile, infatti, pur creandosi situazioni caratterizzabili come tali da dar luogo a diritti soggettivi e le cui ipotesi vengono ampiamente descritte nella Relazione tecnica, tuttavia l'art. 17, relativo alle disposizioni finanziarie, prevede un meccanismo che, da un lato, individua come limite di spesa l'ammontare del Fondo per la povertà e, dall'altro, consente all'INPS di modulare le erogazioni ai fini del rispetto delle compatibilità finanziarie.

Non presentano poi problemi, per i profili di competenza, il decreto legislativo n. **173**, relativo alla disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni in materia di aviazione civile, nonché il decreto legislativo n. **183**, relativo alla limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originati da impianti di combustione medi, nonché per il riordino del quadro normativo degli stabilimenti che producono emissioni nell'atmosfera.

Non presentano profili problematici poi i decreti legislativi nn. **189** (riguardante la ridefinizione dei collegi elettorali), **190** (riguardante la disciplina sanzionatoria in materia di etichettatura dei materiali usati nei principali componenti delle calzature destinate alla vendita al consumatore) e **191** (in materia di disciplina sanzionatoria nel settore della gestione dei flussi del traffico aereo).

Seguono infine tre decreti legislativi, relativi al settore cinematografico ed audiovisivo ed in particolare in materia, rispettivamente, di lavoro (n. **202**), minori (n. **203**) e promozione (n. **204**). Quanto al primo (n. **202**), esso ha natura ordinamentale e presenta peraltro una clausola d'invarianza.

Il secondo (n. **203**) sembra non presentare rilevanti profili problematici in quanto, come ha chiarito il Governo nel corso dell'*iter* presso la Camera dei Deputati, “i rimborsi delle spese effettivamente sostenute, previste dalla normativa vigente, da corrispondere ai membri della Commissione per la classificazione delle opere cinematografiche, ai sensi dell'articolo 3, comma 5, primo periodo, potranno essere contenuti nell'ambito degli stanziamenti previsti a legislazione vigente, sia in considerazione dei compiti assegnati alla medesima Commissione dal presente provvedimento, sia in considerazione del fatto che il numero dei componenti della stessa è inferiore al numero dei componenti degli esistenti organismi”. Inoltre, sempre il Governo ha fatto presente che “la Direzione generale Cinema del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo svolgerà le attività previste dal presente provvedimento nell'ambito delle risorse disponibili, come espressamente previsto dall'articolo 3, comma 5, secondo periodo”. Il testo è comunque provvisto di clausola d'invarianza.

Rimangono da comprendere i criteri di costruzione degli stanziamenti di bilancio interessati.

Il terzo infine (n. **203**) ugualmente non presenta profili problematici, tenuto conto della natura in molti casi ordinamentale delle disposizioni e comunque della sussistenza della clausola d'invarianza.

TAVOLE*

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

ELENCO DELLE LEGGI ORDINARIE E DEI DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI NEL PERIODO SETTEMBRE - DICEMBRE 2017

N.	Legge/D.lgs. n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	DL n.	Scheda analitica n. (*)	Iniziativa	Atto n.
Leggi									
1	151	12 ottobre 2017	Ratifica ed esecuzione dei seguenti Accordi: a) Accordo euromediterraneo nel settore del trasporto aereo tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da un lato, e il Governo dello Stato d'Israele, dall'altro, fatto a Lussemburgo il 10 giugno 2013; b) Accordo sullo spazio aereo comune tra l'Unione europea e i suoi Stati membri e la Repubblica moldova, fatto a Bruxelles il 26 giugno 2012; c) Accordo sui trasporti aerei fra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da un lato, gli Stati Uniti d'America, d'altro lato, l'Islanda, d'altro lato, e il Regno di Norvegia, d'altro lato, con Allegato, fatto a Lussemburgo e Oslo il 16 e il 21 giugno 2011, e Accordo addizionale fra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da un lato, l'Islanda, d'altro lato, e il Regno di Norvegia, d'altro lato, riguardante l'applicazione dell'Accordo sui trasporti aerei fra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da un lato, gli Stati Uniti d'America, d'altro lato, l'Islanda, d'altro lato, e il Regno di Norvegia, d'altro lato, fatto a Lussemburgo e Oslo il 16 e il 21 giugno 2011	246 S. O.	20 ottobre 2017			Gov.	C. 2714 S. 2807
2	152	11 ottobre 2017	Ratifica ed esecuzione del Protocollo recante modifiche alla Convenzione tra la Repubblica italiana e la Repubblica delle Filippine per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire l'evasione fiscale del 5 dicembre 1980, fatto a Manila il 9 dicembre 2013	248	23 ottobre 2017			Gov.	S. 2207 C. 4227
3	153	12 ottobre 2017	Disposizioni per la celebrazione dei 500 anni dalla morte di Leonardo da Vinci e Raffaello Sanzio e dei 700 anni dalla morte di Dante Alighieri	249	24 ottobre 2017		1	Gov.	C. 4314 S. 2810
4	155	19 ottobre 2017	Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza	254	30 ottobre 2017		2	Gov.	C. 3671 S. 2681 C. 3671-bis
5	156	3 ottobre 2017	Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2016	255	31 ottobre 2017			Gov.	S. 2874 C. 4638
6	157	3 ottobre 2017	Disposizioni per l'assettamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2017	255	31 ottobre 2017			Gov.	S. 2875 C. 4639
7	158	6 ottobre 2017	Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni	256	2 novembre 2017		3	Parl.	C. 65 S. 2541
8	159	6 ottobre 2017	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Croazia sulla cooperazione transfrontaliera di polizia, fatto a Zagabria il 5 luglio 2011	256	2 novembre 2017		4	Gov.	S. 2027 C. 4224

N.	Legge/D.lgs. n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	DL n.	Scheda analitica n. (*)	Iniziativa	Atto n.
Leggi									
9	160	11 ottobre 2017	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo di Costa Rica sullo scambio di informazioni in materia fiscale, con Allegato, fatto a Roma il 27 maggio 2016	257	3 novembre 2017			Gov.	C. 4254 S. 2809
10	161	17 ottobre 2017	Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate	258	4 novembre 2017		5	Parl.	C. 1039 S. 2134 C.1039-1138-1189-2580-2737-2786-2956-B
11	163	25 ottobre 2017	Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2016-2017	259	6 novembre 2017			Gov.	S. 2834 C. 4620
12	164	17 ottobre 2017	Ratifica ed esecuzione dei seguenti Accordi: a) Accordo di cooperazione tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo degli Emirati Arabi Uniti, nell'ambito della cultura, arte e patrimonio, fatto a Dubai il 20 novembre 2012; b) Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica di Malta in materia di cooperazione culturale e di istruzione, fatto a Roma il 19 dicembre 2007; c) Accordo di cooperazione scientifica e tecnologica tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo del Montenegro, fatto a Podgorica il 26 settembre 2013; d) Accordo di cooperazione culturale, scientifica e tecnica tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Senegal, fatto a Roma il 17 febbraio 2015; e) Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica slovacca sulla cooperazione in materia di cultura, istruzione, scienza e tecnologia, fatto a Bratislava il 3 luglio 2015; f) Accordo di collaborazione nei settori della cultura e dell'istruzione tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica di Slovenia, fatto a Roma l'8 marzo 2000	263	10 novembre 2017		6	Gov.	C. 3980 S. 2808
13	165	3 novembre 2017	Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali	264	11 novembre 2017			Parl.	C. 2352 S. 2941
14	167	20 novembre 2017	Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2017	277	27 novembre 2017		7	Gov.	C. 4505 S. 2886 C. 4505-B
15	168	20 novembre 2017	Norme in materia di domini collettivi	278	28 novembre 2017			Parl.	S. 968 C. 4522

N.	Legge/D.lgs. n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	DL n.	Scheda analitica n. (*)	Iniziativa	Atto n.
Leggi									
16	170	27 novembre 2017	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Centro europeo per le previsioni meteorologiche a medio termine concernente i locali del Centro situati in Italia, con Allegati, fatto a Reading il 22 giugno 2017	281	1 dicembre 2017		8	Gov.	S. 2882 C. 4686
17	172	5 dicembre 2017	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili. Modifica alla disciplina dell'estinzione del reato per condotte riparatorie	284	5 dicembre 2017	148/2017	9	Gov.	S. 2942 C. 4741
18	175	22 novembre 2017	Disposizioni in materia di spettacolo e deleghe al Governo per il riordino della materia	289	12 dicembre 2017		10	Gov.	S. 2287 S. 2287-bis C. 4652
19	177	27 novembre 2017	Ratifica ed esecuzione dei seguenti Accordi: a) Accordo di coproduzione cinematografica tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica federativa del Brasile, con Allegato, fatto a Roma il 23 ottobre 2008; b) Accordo di coproduzione cinematografica tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Croazia, con Allegato, fatto a Zara il 10 settembre 2007; c) Accordo di coproduzione cinematografica tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo dello Stato di Israele, con Allegato, fatto a Roma il 2 dicembre 2013; d) Accordo di coproduzione cinematografica tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica d'Ungheria, con Allegato, fatto a Roma l'8 giugno 2007	290	13 dicembre 2017		11	Gov.	S. 1828 C. 4463
20	178	27 novembre 2017	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo complementare del Trattato di cooperazione generale tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica della Colombia relativo alla cooperazione nel settore della difesa, fatto a Roma il 29 luglio 2010 e a Bogotà il 5 agosto 2010	291	14 dicembre 2017		12	Gov.	S. 2052 C. 4461
21	179	30 novembre 2017	Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato	291	14 dicembre 2017			Parl.	C. 3365 S. 2208 C. 3365-B
22	180	27 novembre 2017	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo sulla cooperazione militare e di difesa tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica gabonese, fatto a Roma il 19 maggio 2011	292	15 dicembre 2017		13	Parl.	S. 2051 C. 4464
23	181	4 dicembre 2017	Riconoscimento del "Canto degli italiani" di Goffredo Mameli quale inno nazionale della Repubblica	292	15 dicembre 2017			Parl.	C. 3951 S. 2959

Leggi									
N.	Legge/D.lgs. n.	Data	Titolo	G. U. n. O.	Data	DL n.	Scheda analitica n. (*)	Iniziativa	Atto n.
24	182	5 dicembre 2017	Distacco del comune di Sappada dalla regione Veneto e aggregazione alla regione Friuli Venezia Giulia	292	15 dicembre 2017		14	Parl.	S. 951 C. 4653
25	185	27 novembre 2017	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica dell'Ecuador in materia di cooperazione nel campo della difesa, fatto a Roma il 18 novembre 2009 e a Quito il 20 novembre 2009	294	18 dicembre 2017		15	Gov.	S. 2098 C. 4465
26	187	27 novembre 2017	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Ministero dell'interno della Repubblica italiana e il Ministero della difesa nazionale della Repubblica di Colombia in materia di cooperazione di polizia, fatto a Roma il 28 maggio 2013	295	19 dicembre 2017		16	Gov.	S. 2184 C. 4462
27	188	4 dicembre 2017	Disposizioni per la celebrazione dei centocinquanta anni dalla morte di Gioachino Rossini	295	19 dicembre 2017		17	Parl.	S. 2227 C. 4665
28	193	4 dicembre 2017	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Macedonia in materia di cooperazione di polizia, fatto a Roma il 1° dicembre 2014	297	21 dicembre 2017		18	Gov.	S. 2182 C. 4467
29	194	4 dicembre 2017	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Mozambico sulla cooperazione nel settore della difesa, fatto a Maputo il 19 marzo 2014	297	21 dicembre 2017		19	Gov.	S. 2183 C. 4468
30	196	27 novembre 2017	Ratifica ed esecuzione dei seguenti trattati: A) Convenzione relativa alla costruzione e all'esercizio di un Impianto laser europeo a elettroni liberi a raggi X, con allegati, fatta ad Amburgo il 30 novembre 2009; B) Protocollo di adesione del Governo della Federazione russa alla Convenzione del 16 dicembre 1988 sulla costruzione e sulla gestione del laboratorio europeo di radiazione di sincrotrone (ESRF), fatto a Grenoble il 23 giugno 2014 e a Parigi il 15 luglio 2014; C) Protocollo alla Convenzione relativa alla costruzione e all'esercizio di un Impianto laser europeo a elettroni liberi a raggi X riguardante l'adesione del Governo del Regno di Spagna, con Allegato, fatto a Berlino il 6 ottobre 2011	298 S. O.	22 dicembre 2017		20	Gov.	S. 2772 C. 4684
31	197	27 novembre 2017	Ratifica ed esecuzione degli Emendamenti all'Accordo istitutivo del Fondo comune dei prodotti di base del 27 giugno 1980, adottati a L'Aja l'11 dicembre 2014	298 S. O.	22 dicembre 2017			Gov.	S. 2674 C. 4470
32	198	4 dicembre 2017	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica francese relativo all'attuazione di un servizio di autostrada ferroviaria tra l'Italia e la Francia, fatto a Lussemburgo il 9 ottobre 2009	299	23 dicembre 2017		21	Gov.	S. 2823 C. 4685

N.	Legge/D.lgs. n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	DL n.	Scheda analitica n. (*)	Iniziativa	Atto n.
Leggi									
33	199	4 dicembre 2017	Ratifica ed esecuzione del Memorandum d'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Perù per la cooperazione nel campo della sicurezza e difesa e dei materiali per la difesa, fatto a Roma il 17 marzo 2010	299	23 dicembre 2017		22	Gov.	S. 2100 C. 4466
34	200	4 dicembre 2017	Ratifica ed esecuzione dell'emendamento all'articolo 124 dello Statuto istitutivo della Corte penale internazionale, adottato a L'Aja con risoluzione ICC n. 2 del 26 novembre 2015	299	23 dicembre 2017			Gov.	S. 2709 C. 4471
35	201	4 dicembre 2017	Ratifica ed esecuzione del Protocollo sui privilegi e le immunità del tribunale unificato dei brevetti, fatto a Bruxelles il 29 giugno 2016	299	23 dicembre 2017			Gov.	S. 2673 C. 4469
36	205	27 dicembre 2017	Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020	302 S. O.	29 dicembre 2017			Gov.	S. 2960 C. 4768 S. 2960-B
Decreti Legislativi									
1	131	4 agosto 2017	Disposizioni concernenti il mercato interno del riso, in attuazione dell'articolo 31 della legge 28 luglio 2016, n. 154	209	7 settembre 2017				425
2	137	15 settembre 2017	Attuazione della direttiva 2014/87/Euratom che modifica la direttiva 2009/71/Euratom che istituisce un quadro comunitario per la sicurezza nucleare degli impianti nucleari	219	19 settembre 2017				424
3	145	15 settembre 2017	Disciplina dell'indicazione obbligatoria nell'etichetta della sede e dell'indirizzo dello stabilimento di produzione o, se diverso, di confezionamento, ai sensi dell'articolo 5 della legge 12 agosto 2016, n. 170 - Legge di delegazione europea 2015	235	7 ottobre 2017				411
4	147	15 settembre 2017	Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà	240	13 ottobre 2017		23		430
5	149	3 ottobre 2017	Disposizioni di modifica del Libro XI del Codice di procedura penale in materia di rapporti giurisdizionali con autorità straniere	242	16 ottobre 2017				434
6	173	15 novembre 2017	Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al regolamento (CE) n. 216/2008, recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea e che abroga la direttiva 91/670/CEE, il regolamento (CE) n. 1592/2002 e la direttiva 2004/36/CE	284	5 dicembre 2017				432

N.	Legge/D.lgs. n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	DL n.	Scheda analitica	Iniziativa	Atto n.
Decreti Legislativi									
7	183	15 novembre 2017	Attuazione della direttiva (UE) 2015/2193 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa alla limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originati da impianti di combustione medi, nonché per il riordino del quadro normativo degli stabilimenti che producono emissioni nell'atmosfera, ai sensi dell'articolo 17 della legge 12 agosto 2016, n. 170	293	16 dicembre 2017				435
8	189	12 dicembre 2017	Determinazione dei collegi elettorali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, in attuazione dell'articolo 3 della legge 3 novembre 2017, n. 165, recante modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali	295 S. O.	19 dicembre 2017				480
9	190	15 novembre 2017	Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui alla direttiva 94/11/CE, concernente l'etichettatura dei materiali usati nei principali componenti delle calzature destinate alla vendita al consumatore ed al regolamento (UE) n. 1007/2011 del Parlamento europeo e del consiglio, del 27 settembre 2011, relativo alle denominazioni delle fibre tessili e all'etichettatura e al contrassegno della composizione fibrosa dei prodotti tessili	296	20 dicembre 2017				433
10	191	15 novembre 2017	Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al regolamento (UE) n. 255/2010 della Commissione, del 25 marzo 2010, recante norme comuni per la gestione dei flussi del traffico aereo	296	20 dicembre 2017				431
11	202	7 dicembre 2017	Disposizioni in materia di lavoro nel settore cinematografico e audiovisivo, a norma dell'articolo 35, della legge 14 novembre 2016, n. 220	301	28 dicembre 2017				467
12	203	7 dicembre 2017	Riforma delle disposizioni legislative in materia di tutela dei minori nel settore cinematografico e audiovisivo, a norma dell'articolo 33 della legge 14 novembre 2016, n. 220	301	28 dicembre 2017				468
13	204	7 dicembre 2017	Riforma delle disposizioni legislative in materia di promozione delle opere europee e italiane da parte dei fornitori di servizi di media audiovisivi, a norma dell'articolo 34 della legge 14 novembre 2016, n. 220	301	28 dicembre 2017				469

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

**ONERI FINANZIARI INDICATI DALLE LEGGI ORDINARIE E DAI
DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI NEL PERIODO SETTEMBRE -
DICEMBRE 2017**

(in migliaia)

	2017	2018	2019	2020
Leggi				
153		450	1.000	1.000
155	250			
158	10.000	15.000	15.000	15.000
159	160	160	160	160
161		850	850	850
164	1.421	1.421	1.450	1.450
167	22.892	88.167	49.167	49.167
170			4.250	4.250
172	1.312.794	2.768.218	737.309	420.569
175		19.100	15.800	29.300
177			16	
178	4		4	
180	5		5	
182	705	705	705	705
185	5		5	
187	68	68	68	68
188		680	20	
193	109	109	109	109
194	4		4	
196	4.744	3.431	3.495	3.495
198	8	8	8	8
199	22		22	
Totale	1.353.192	2.898.367	829.448	526.131
Decreti legislativi				
147		120.000	173.000	173.000
Totale		120.000	173.000	173.000
Totale complessivo	1.353.192	3.018.367	1.002.448	699.131

**QUADRO RIASSUNTIVO DELLE MODALITA' DI COPERTURA DEGLI ONERI RIFERITI A LEGGI ORDINARIE
E DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI NEL PERIODO SETTEMBRE - DICEMBRE 2017**

(in migliaia)

	2017	2018	2019	2020	Totale quadriennio	%
Leggi						
Fondi speciali:						
<i>parte corrente</i>	21.438	33.342	48.461	48.404	151.644	2,63
<i>c/ capitale</i>	14.500	15.850	35.850	25.850	92.050	1,60
Totale fondi speciali	35.938	49.192	84.311	74.254	243.694	4,23
<i>Modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa</i>						
<i>Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa</i>	1.242.111	1.411.625	327.178	178.062	3.158.976	54,80
<i>Nuove o maggiori entrate</i>	190.000	973.650	237.093	95.457	1.496.200	25,95
<i>Altre forme di copertura</i>	24.800	471.600	188.700	180.900	866.000	15,02
Totale	1.492.849	2.906.067	837.281	528.672	5.764.869	100,00
Decreti legislativi						
Fondi speciali:						
<i>parte corrente</i>						
<i>c/ capitale</i>						
Totale fondi speciali						
<i>Modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa</i>						
<i>Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa</i>	0	120.000	173.000	173.000	466.000	100,00
<i>Nuove o maggiori entrate</i>						
<i>Altre forme di copertura</i>						
Totale	0	120.000	173.000	173.000	466.000	100,00
Totale complessivo	1.492.849	3.026.067	1.010.281	701.672	6.230.869	

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.: Il medesimo colore nelle schede indica la corrispondenza nella legge tra oneri e coperture riguardo al SNF di competenza. I riferimenti tra parentesi in corsivo evidenziano utilizzi diversi di disponibilità già in essere, tenuto conto della formulazione della norma di cui alla singola legge]

SCHEDA N. 1

Legge 12 ottobre 2017, n. 153 - Disposizioni per la celebrazione dei 500 anni dalla morte di Leonardo da Vinci e Raffaello Sanzio e dei 700 anni dalla morte di Dante Alighieri

Saldo netto da finanziare (in migliaia)															
ONERI						COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2017	2018	2019	2020	Art.	Co.	Modalità	Note	2017	2018	2019	2020
2	1-2	Contributi ai tre istituendi Comitati nazionali per le celebrazioni degli anniversari			450	1.000	1.000	7	1	b	Riduzione di risorse per il funzionamento degli Istituti afferenti al settore museale, di cui all'art. 1, co. 354, legge n. 208/2015		450	1.000	1.000
TOTALE					450	1.000	1.000	TOTALE				450	1.000	1.000	

SCHEDA N. 2

Legge 19 ottobre 2017, n. 155 - Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI										COPERTURE					
Art.	Co.	Disposizione	Note	2017	2018	2019	2020	Art.	Co.	Modalità	Note	2017	2018	2019	2020
2	1, lett. o)	Istituzione di un albo di soggetti destinati a svolgere funzioni di gestione o di controllo nell'ambito delle procedure concorsuali - Creazione di una specifica piattaforma informatizzata		100				2	2	Accantonamento parte corrente - a Ministero della giustizia		100			
11	1, lett. a)	Garanzie non possessorie - Istituzione di un registro informatizzato		150				11	2	Accantonamento parte corrente - a Ministero della giustizia		150			
TOTALE				250						TOTALE		250			

SCHEDA N. 3

Legge 6 ottobre 2017, n. 158 - Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI										COPERTURE					
Art.	Co.	Disposizione	Z	2017	2018	2019	2020	Art.	Co.	Modalità	Z	2017	2018	2019	2020
3	1	Istituzione di un Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni, destinato al finanziamento di investimenti diretti alla tutela dell'ambiente e dei beni culturali, alla mitigazione del rischio idrogeologico, alla salvaguardia e alla riqualificazione urbana dei centri storici, alla messa in sicurezza delle infrastrutture stradali e degli istituti scolastici nonché alla promozione dello sviluppo economico e sociale e all'insediamento di nuove attività produttive		10.000	15.000	15.000	15.000	3	8	Accantonamento conto capitale - a Ministero dell'economia e delle finanze		10.000	15.000	15.000	15.000
TOTALE				10.000	15.000	15.000	15.000	TOTALE				10.000	15.000	15.000	15.000

SCHEDA N. 4

Legge 6 ottobre 2017, n. 159 - Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Croazia sulla cooperazione transfrontaliera di polizia, fatto a Zagabria il 5 luglio 2011

**Saldo netto da finanziare
(in migliaia)**

ONERI										COPERTURE				
Art.	Co.	Disposizione	Note	2017	2018	2019	2020	Art.	Co.	Modalità	2017	2018	2019	2020
5, 7, 8, 9 e 10 dell'Accordo	-	Spese per missioni		118	118	118	118							
7	-	Attività previste in materia di cooperazione nel campo della istruzione e formazione professionale, con riferimento alle sole spese relative alla docenza, al materiale didattico e all'interpretariato		42	42	42	42	3	1	Accantonamento parte corrente - a Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	160	160	160	160
TOTALE				160	160	160	160	TOTALE			160	160	160	160

SCHEDA N. 5

Legge 17 ottobre 2017, n. 161 - Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI										COPERTURE					
Art.	Co.	Disposizione	Note	2017	2018	2019	2020	Art.	Co.	Modalità	Note	2017	2018	2019	2020
29	2, lett. a)	Fabbisogno dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata per oneri finalizzati allo sviluppo del software del database RE.Gio, nonché all'acquisto di nuove infrastrutture hardware connessa manutenzione/assistenza			850	850	850	29	2, lett. a)	Accantonamento conto capitale - Ministero dell'interno			850	850	850
34	-	Delega al Governo per la tutela del lavoro nell'ambito delle imprese sequestrate e confiscate			(7.000)	(7.000)	(6.000)	34	4	A valere sul Fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'art. 18, co. 1, lett. a), DL n. 185/2008			(7.000)	(7.000)	(6.000)
TOTALE					850	850	850	TOTALE					850	850	850

SCHEDA N. 6

Legge 17 ottobre 2017, n. 164 - Ratifica ed esecuzione dei seguenti Accordi: a) Accordo di cooperazione tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo degli Emirati Arabi Uniti, nell'ambito della cultura, arte e patrimonio, fatto a Dubai il 20 novembre 2012; b) Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica di Malta in materia di cooperazione culturale e di istruzione, fatto a Roma il 19 dicembre 2007; c) Accordo di cooperazione scientifica e tecnica tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo del Montenegro, fatto a Podgorica il 26 settembre 2013; d) Accordo di cooperazione culturale, scientifica e tecnica tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Senegal, fatto a Roma il 17 febbraio 2015; e) Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica slovacca sulla cooperazione in materia di cultura, istruzione, scienza e tecnologia, fatto a Bratislava il 3 luglio 2015; f) Accordo di collaborazione nei settori della cultura e dell'istruzione tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica di Slovenia, fatto a Roma

l'8 marzo 2000

Saldo netto da finanziare

(in migliaia)

ONERI											COPERTURE				
Art.	Co.	Disposizione	Note	2017	2018	2019	2020	Art.	Co.	Modalità	Note	2017	2018	2019	2020
2, 6, 7 e 8 dell'Accordo cui all'art. 1, co. 1, lett. a)	-	Spese di missione di cui all'Accordo di cooperazione tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo degli Emirati Arabi Uniti, nell'ambito della cultura, arte e patrimonio, fatto a Dubai il 20 novembre 2012	13	13	17	17	17								1.450
1, 2, 4, 6 e 7 dell'Accordo cui all'art. 1, co. 1, lett. a)	-	Rimanenti spese di cui all'Accordo di cooperazione tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo degli Emirati Arabi Uniti, nell'ambito della cultura, arte e patrimonio, fatto a Dubai il 20 novembre 2012	173	173	173	173	173	3	7	Accantonamento parte corrente - Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	1.421	1.421	1.450	1.450	
3, 5 e 11 dell'Accordo cui all'art. 1, co. 1, lett. b)	-	Spese di missione di cui all'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Malta in materia di cooperazione culturale e di istruzione, fatto a Roma il 19 dicembre 2007	12	12	15	15	15								
3, 4, 5 e 8 dell'Accordo di cui all'art. 1, co. 1, lett. b)	-	Rimanenti spese di cui all'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Malta in materia di cooperazione culturale e di istruzione, fatto a Roma il 19 dicembre 2007	213	213	213	213	213								

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI		COPERTURE											
Art.	Co.	Disposizione	2017	2018	2019	2020	Art.	Co.	Modalità	2017	2018	2019	2020
2 e 8 dell'Accordo di cui all'art. 1, co. 1, lett. c)	-	Spese di missione di cui all'Accordo di cooperazione scientifica e tecnologica tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo del Montenegro, fatto a Podgorica il 26 settembre 2013	5	5	6	6							
2 dell'Accordo di cui all'art. 1, co. 1, lett. c)	-	Rimanenti spese di cui all'Accordo di cooperazione scientifica e tecnologica tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo del Montenegro, fatto a Podgorica il 26 settembre 2013	149	149	149	149							
6, 7, 8, 9, 11 e 16 dell'Accordo di cui all'art. 1, co. 1, lett. d)	-	Spese di missione di cui all'Accordo di cooperazione culturale, scientifica e tecnica tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica del Senegal, fatto a Roma il 17 febbraio 2015	68	68	76	76			(Vedi 1° pagina della scheda)				
5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 e 15 dell'Accordo di cui all'art. 1, co. 1, lett. d)	-	Rimanenti spese di cui all'Accordo di cooperazione culturale, scientifica e tecnica tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica del Senegal, fatto a Roma il 17 febbraio 2015	190	190	190	190							

segue

Saldo netto da finanziare (in migliaia)															
ONERI						COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2017	2018	2019	2020	Art.	Co.	Modalità	Note	2017	2018	2019	2020
3, 4, 6, 7 e 12 dell'Accordo di cui all'art. 1, co. 1, lett. e)	-	Spese di missione di cui all'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica slovacca sulla cooperazione in materia di cultura, istruzione, scienza e tecnologia, fatto a Bratislava il 3 luglio 2015		21	21	26	26								
3, 4, 6 e 7 dell'Accordo di cui all'art. 1, co. 1, lett. e)	-	Rimanenti spese di cui all'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica slovacca sulla cooperazione in materia di cultura, istruzione, scienza e tecnologia, fatto a Bratislava il 3 luglio 2015		369	369	369	369								
2, 11, 17 e 19 dell'Accordo di cui all'art. 1, co. 1, lett. f)	-	Spese di missione di cui all'Accordo di collaborazione nei settori della cultura e dell'istruzione tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Slovenia, fatto a Roma l'8 marzo 2000		4	4	11	11								
2, 3, 4, 7, 9, 10, 11 e 14 dell'Accordo di cui all'art. 1, co. 1, lett. f)	-	Rimanenti spese di cui all'Accordo di collaborazione nei settori della cultura e dell'istruzione tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Slovenia, fatto a Roma l'8 marzo 2000		205	205	205	205								
TOTALE				1.421	1.421	1.450	1.450	TOTALE				1.421	1.421	1.450	1.450

(Vedi 1° pagina della scheda)

SCHEDA N. 7

Legge 20 novembre 2017, n. 167 - Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2017

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI		COPERTURE													
Art.	Co.	Disposizione	Note	2017	2018	2019	2020	Art.	Co.	Modalità	Note	2017	2018	2019	2020
6	1, lett. f)	Incremento della dotazione del Fondo di rotazione per la solidarietà delle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura e dei reati intenzionali violenti		2.800	1.400	1.400	1.400	6	4 lett. a)	Riduzione del fondo per il recepimento della normativa europea, di cui all'art. 41-bis, legge n. 234/2012	2.800			1.400	1.400
									4 lett. b)	Riduzione del fondo per le esigenze indifferibili, di cui all'art. 1, co. 200, legge n. 190/2014	1.400				
6	2	Indennizzo in favore delle vittime di reati intenzionali violenti commessi successivamente al 30 giugno 2005		10.000	30.000			6	4 lett. b)	Riduzione del Fondo per far fronte ad esigenze indifferibili che si manifestano nel corso della gestione, di cui all'art. 1, co. 200, legge n. 190/2014	10.000				
										Riduzione del fondo per il recepimento della normativa europea, di cui all'art. 41-bis, legge n. 234/2012					
7	1	Riconoscimento, a titolo di ristoro forfetario dei costi sostenuti dai soggetti passivi che prestano garanzia a favore dello Stato in relazione a richieste di rimborso dell'IVA		23.500	23.500	23.500	23.500	7	3	Utilizzo di risorse appositamente stanziati del Fondo per la tempestiva esecuzione delle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, di cui all'art. 43, co. 9-bis, legge n. 234/2012	16.200			12.410	12.410
										Riduzione del fondo per il recepimento della normativa europea, di cui all'art. 41-bis, legge n. 234/2012	7.300			11.090	11.090
8	1-3	Modifiche alla disciplina delle restituzioni dell'IVA non dovuta		500	500	500	500	8	2 b	Riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'art. 10, co. 5, del DL n. 282/2004	500			500	500

segue

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2017	2018	2019	2020	Art.	Co.	Modalità	Note	2017	2018	2019	2020				
10	1	Agevolazioni fiscali per le navi iscritte nei registri degli Stati dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo			20.000	11.000	11.000	10	4	Riduzione del fondo per il recepimento della normativa europea, di cui all'art. 41-bis, legge n. 234/2012			20.000	11.000	11.000				
11	1	Incremento del Fondo per il finanziamento ordinario delle università		8.705	8.705	8.705	8.705	11	3	Riduzione del fondo per il recepimento della normativa europea, di cui all'art. 41-bis, legge n. 234/2013		8.705	5.135	8.705	8.705				
29	1	Contributo aggiuntivo al Garante per la protezione dei dati personali			1.400	1.400	1.400			Accantonamento parte corrente - Ministero dell'economia e delle finanze			3.570						
29	1	Incremento di venticinque unità di personale presso il Garante per la protezione dei dati personali per far fronte agli accresciuti compiti derivanti dalla partecipazione alle attività di cooperazione fra autorità di protezione di dati dell'Unione europea		887	2.662	2.662	2.662	29	2	Accantonamento parte corrente - Ministero dell'economia e delle finanze		887	4.062	4.062	4.062				
TOTALE				22.892	88.167	49.167	49.167	TOTALE				22.892	88.167	49.167	49.167				

SCHEDA N. 8

Legge 27 novembre 2017, n. 170 - Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Centro europeo per le previsioni meteorologiche a medio termine concernente i locali del Centro situati in Italia, con Allegati, fatto a Reading il 22 giugno 2017

Saldo netto da finanziare (in migliaia)															
ONERI						COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2017	2018	2019	2020	Art.	Co.	Modalità	Note	2017	2018	2019	2020
2	-	Contributo finanziario al Centro Europeo per le Previsioni Meteorologiche a Medio Termine				4.000	4.000	3	1	Accantonamento parte corrente - Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale				4.000	4.000
3	-	Realizzazione delle infrastrutture necessarie al Centro Europeo per le Previsioni Meteorologiche a Medio Termine per il progetto di localizzazione in Italia		(6.500)	(20.000)	(13.500)		3	2	A valere sulle risorse previste per la partecipazione italiana ai programmi di ricerca e sviluppo dell'Unione europea e per il rafforzamento della ricerca nel campo della meteorologia e della climatologia, nonché per la realizzazione delle infrastrutture necessarie a sostenerne il relativo progetto di localizzazione dall'art. 1, co. 606, legge n. 232/2016	(6.500)	(20.000)	(13.500)		
3	4	Corresponsione di un contributo statale alla Regione Emilia-Romagna per la manutenzione degli immobili messi a disposizione del Centro Europeo per le Previsioni Meteorologiche a Medio Termine, al fine di permettere lo svolgimento delle attività previste in Italia				250	250	3	4	Accantonamento parte corrente - Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale				250	250
TOTALE						4.250	4.250	TOTALE						4.250	4.250

SCHEDA N. 9

Legge 5 dicembre 2017, n. 173 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili. Modifica alla disciplina dell'estinzione del reato per condotte riparatorie

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI										COPERTURE					
Art.	Co.	Disposizione	Note	2017	2018	2019	2020	Art.	Co.	Modalità	Note	2017	2018	2019	2020
1	3	Definizione agevolata carichi contributivi per le Università		8.300				1	3	b	Riduzione del fondo per le cattedre universitarie del merito Giulio Natta, di cui all'art. 1, co. 207, legge n. 208/2015	8.300			
1	3	Incremento del fondo per le cattedre universitarie, di cui all'art. 1, co. 207, legge n. 208/2015			8.300			1	3	c	Maggiori entrate derivanti dallo slittamento del versamento da parte delle università che hanno aderito alla definizione agevolata dei debiti		8.300		
1	4-10	Minori entrate tributarie per estensione della definizione agevolata dei carichi fiscali ai ruoli consegnati agli agenti della riscossione al 30 settembre 2017 - quota erariale	*				20.100								
1	4-10	Minori entrate extratributarie per estensione della definizione agevolata dei carichi fiscali ai ruoli consegnati agli agenti della riscossione al 30 settembre 2017 - quota erariale	*				9.900	1	11-ter	a	Accantonamento parte corrente - Ministero dell'economia e delle finanze				25.100
1	4-10	Minori entrate tributarie per estensione della definizione agevolata dei carichi fiscali ai ruoli consegnati agli agenti della riscossione al 30 settembre 2017 - quota erariale	*				13.100								
1	11-bis	Incremento del Fondo per far fronte ad esigenze indifferibili che si manifestano nel corso della gestione, di cui all'art. 1, co. 200, legge n. 190/2014			13.000	96.000		1	11-ter	b	Utilizzo delle minori spese derivanti dall'applicazione dei co. 4-10-sexies del medesimo articolo	1	6.500	48.000	
								1	11-ter	c	Utilizzo delle maggiori entrate derivanti dall'applicazione dei co. 4-10-sexies del medesimo articolo	2	6.500	48.000	

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2017	2018	2019	2020	Art.	Co.	Modalità	Note	2017	2018	2019	2020				
1	11-bis	Incremento del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'art. 10, co. 5, del decreto-legge n. 282/2004				25.100		1	11-ter	Accantonamento parte corrente - Ministero dell'economia e delle finanze				25.100					
2	3-bis e 4	Sospensione dei termini dei versamenti e degli adempimenti tributari e contributivi per i contribuenti residenti o con sede operativa nel territorio dei comuni di Livorno, Rosignano Marittimo e di Collesalveti, colpiti da calamità naturali il 9 e 10 settembre 2017	25.000					2	4-ter	Accantonamento parte corrente - Ministero dell'economia e delle finanze			10.000						
2	4-bis	Incremento del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'art. 10, co. 5, del decreto-legge n. 282/2004		25.000				2	4-bis	Riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'art. 10, co. 5, del DL n. 282/2004		25.000	15.000						
2	5-bis e 5-ter	Proroga al 30 settembre 2018 del termine di scadenza per i versamenti e gli adempimenti tributari per i contribuenti dei territori dell'isola di Ischia nei comuni di Casamicciola Terme, Lacco Ameno e Forio, colpiti da eventi sismici il 21 agosto 2017		2.550	110	60		2	6-bis	Utilizzo delle maggiori entrate derivanti dall'applicazione dei co. 3-bis e 4 del medesimo articolo		2.550	110	60					
2	6-ter	Esenzione Imposta diretta fabbricati distrutti o inagibili ubicati nei territori dell'isola di Ischia - IMU TASI quota Stato e quota Comuni						2	6-quater	Riduzione del Fondo per esigenze indifferibili di cui all'art. 1, co. 200, legge n. 190/2014									
		Istituzione di un Fondo per gli interventi di ricostruzione nei territori dei comuni di Casamicciola Terme, Forio e Lacco Ameno dell'isola di Ischia colpiti dal sisma del 21 agosto 2017						2		Accantonamento conto capitale - Ministero dell'economia e delle finanze				20.000	10.000				

OPERTURE															
Art.	Co.	Disposizione	Note	2017	2018	2019	2020	Art.	Co.	Modalità	Note	2017	2018	2019	2020
2	6-sexies	Contributo in conto capitale (pari al 30 per cento della perdita di reddito) alle piccole e medie imprese ubicate nei Comuni di Casamicciola Terme, Forio e Lacco Ameno dell'isola di Ischia, che hanno subito danni all'attività produttiva a causa del sisma del 21 agosto 2017			5.000	5.000		2	6-undecies	a Accantonamento parte corrente - Ministero dell'economia e delle finanze			5.000		
2-bis	35-36	Proroga (al 31 dicembre 2020) dei contratti a tempo determinato stipulati con il personale in servizio presso gli Uffici speciali per la ricostruzione, di cui all'art. 67-ter, co. 2, DL n. 83/2012				(2.320)	(2.320)	2-bis	37	b Riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'art. 10, co. 5, del DL n. 282/2004				5.000	
2-bis	38	Proroghe o rinnovi dei contratti a tempo determinato, per l'attività di ricostruzione nei Comuni dell'Aquila e per gli altri Comuni del cratere sismico				(2.852)	(2.852)	2-bis	38	b Utilizzo delle somme stanziolate dalla tabella E della legge n. 190/2014, nell'ambito della quota destinata dal CIPE al finanziamento di servizi di natura tecnica e assistenza qualificata ai sensi del co. 437 dell'art. 1 della legge n. 190/2014				(2.852)	(2.852)
2-ter	1	Contributi alle aziende agropastorali della regione Sardegna interessate da eventi climatici avversi nel 2017						2-ter	2, lett. a) b	Riduzione del Fondo per le esigenze indifferibili, di cui all'art. 1, co. 200, legge n. 190/2014		5.000			
				10.000	15.000			2-ter	2, lett. b) a	Accantonamento parte corrente - Ministero dell'economia e delle finanze		5.000			
								2, lett. c) b	2, lett. c) b	Riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'art. 10, co. 5, del DL n. 282/2004			15.000		

segue

OPERE										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2017	2018	2019	2020	Art.	Co.	Modalità	Note	2017	2018	2019	2020				
4	1	Attribuzione di un credito di imposta alle imprese ed ai lavoratori autonomi che effettuano investimenti in campagne pubblicitarie sui giornali quotidiani e periodici anche <i>on line</i> e sulle radio e televisioni locali			62.500			4	1, lett. a) b)	Riduzione del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, di cui all'art. 1, legge n. 198/2016			62.500						
5- <i>quinquies</i>	1	Minori entrate per perdita di gettito IRPEF determinata dalla detraibilità degli alimenti a fini medici speciali			20.000	11.400		5- <i>quinquies</i>	2, lett. a) b)	Riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'art. 10, co. 5, del DL n. 282/2004			20.000						
5- <i>quinquies</i>	3	Incremento del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'art. 10, co. 5, del decreto-legge n. 282/2004					8.600	5- <i>quinquies</i>	3 c)	Riduzione del Fondo per le esigenze indifferibili, di cui all'art. 1, co. 200, legge n. 190/2014				11.400	8.600				
6- <i>bis</i>	1, lett. a)	Polizia di Stato - Acquisto e potenziamento dei sistemi informativi per il contrasto del terrorismo internazionale nonché finanziamento di interventi diversi di manutenzione straordinaria e adattamento di strutture ed impianti		3.500						Utilizzo delle maggiori entrate derivanti dalle modifiche introdotte dal co. 1 del medesimo articolo 5- <i>quinquies</i>									
6- <i>bis</i>	1, lett. b)	Corpo nazionale dei vigili del fuoco - Acquisto e potenziamento dei sistemi informativi per il contrasto del terrorismo internazionale nonché finanziamento di interventi diversi di manutenzione straordinaria e adattamento di strutture ed impianti						6- <i>bis</i>	2 a)	Accantonamento conto capitale - Ministero dell'interno		4.500							

segue

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2017	2018	2019	2020	Art.	Co.	Modalità	Note	2017	2018	2019	2020				
7	4-bis, lett. a)	Arma dei carabinieri - Assunzione di personale operato a tempo indeterminato nel numero di 45 unità per l'anno 2018, 30 unità per l'anno 2019 e 30 unità per l'anno 2020, per attività in materia di tutela ambientale e forestale, nonché presidio del territorio			1.400	2.300	3.200	7	4-bis, lett. a)	Accantonamento parte corrente - Ministero dell'economia e delle finanze			1.400	3.200	3.200				
7	5	Minori entrate extratributarie per gratuità dei pernottamenti presso le caserme e gli alloggi di servizio per il personale del Corpo di Polizia penitenziaria		144	346	346	346	7	6	Accantonamento parte corrente - Ministero della giustizia		144	346	346	346				
7	10-bis	Incremento del fondo di cui all'art. 2, co. 100, legge n. 244/2007, per consentire l'assunzione nelle pubbliche amministrazioni dei cittadini italiani di cui alla legge n. 98/1971, che, come personale civile, abbiano prestato servizio continuativo, per almeno un anno alla data di entrata in vigore del presente decreto, alle dipendenze di organismi militari della Comunità atlantica			2.000	2.000	2.000	7	10-quater	Riduzione delle risorse del fondo per l'efficienza dello strumento militare, di cui all'art. 616 del codice di cui al d.lgs. n. 66/2010			2.000	2.000	2.000				
8	2	Incremento del fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'art. 18, co. 1, lett. a), DL n. 185/2008	3	24.800	137.600	188.700	180.900	8	3	Utilizzo delle accertate economie di cui al co. 1, derivanti dalle misure per i salvaguardati dalla riforma delle pensioni, ai sensi dell'art. 1, co. 221, ultimo periodo, legge n. 232/2016		24.800	137.600	188.700	180.900				
8-bis	1	A agevolazioni fiscali per i lavoratori rimpatriati			13.400			8-bis	3	Riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'art. 10, co. 5, del DL n. 282/2004			13.400						

OPERTURE															
Art.	Co.	Disposizione	Note	2017	2018	2019	2020	Art.	Co.	Modalità	Note	2017	2018	2019	2020
12-bis	1	Estensione dei requisiti previsti per il personale operativo Enav iscritto alla gestione dipendenti pubblici anche al personale con analoghe funzioni iscritti all'INPS consentendo un anticipo del pensionamento			121	196	316	12-bis	2	Accantonamento parte corrente - a Ministero delle infrastrutture e dei trasporti			121	2.510	2.510
15	1-septies	Sostegno al trasporto ferroviario merci		4.500				15	1-septies	Accantonamento parte corrente - a Ministero delle infrastrutture e dei trasporti		4.500			
15-ter	2-3	Assunzione di undici funzionari e nove collaboratori presso l'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie (ANSF), per garantire il presidio della sicurezza ferroviaria			967	967	967	15-ter	5	Accantonamento parte corrente - a Ministero delle infrastrutture e dei trasporti			967	967	967
15-quater	1	Interventi di emergenza per infrastrutture stradali insistenti sul fiume Po		35.000				15-quater	1	Riduzione del fondo per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, di cui all'art. 1, co. 140, legge n. 23/2016, relativamente alla quota destinata all'Anas S.p.A. per gli interventi sui tratti stradali dismessi dalle Regioni		35.000			
17	1	Finanziamento della bonifica ambientale e rigenerazione urbana del comprensorio Bagnoli-Coroglio		27.000						Utilizzo di quota parte dei proventi delle aste delle quote di emissione di CO2 di cui all'art. 19 d.lgs. n. 30/2013, destinati al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, versate all'entrata del bilancio dello Stato					
17	2	Interventi urgenti di bonifica ambientale e rigenerazione urbana del Comune di Matera		3.000				17	3			30.000			
17-quater	1, lett. a)	Incremento dei contributi da destinare ai Comuni nelle zone a rischio sismico 1 e 2, da destinare alla copertura delle spese di progettazione definitiva ed esecutiva, relativa ad interventi di miglioramento e di adeguamento antisismico di immobili pubblici e messa in sicurezza del territorio dal dissesto idrogeologico			10.000	10.000		17-quater	1, lett. i)	Riduzione del Fondo da ripartire per l'accelerazione delle attività di ricostruzione a seguito di eventi sismici del 2016 e 2017, di cui all'art. 41, co. 2			10.000	10.000	

segue

ONERI										COPERTURE						
Art.	Co.	Disposizione	Note	2017	2018	2019	2020	Art.	Co.	Modalità	Note	2017	2018	2019	2020	
18-bis	1	Ampliamento della platea delle farmacie che accedono al regime agevolato degli sconti per i farmaci erogati dal SSN, di cui all'art. 1, co. 40, legge n. 662/1996			9.200	9.200	9.200	18-bis	3	Riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'art. 10, co. 5, del DL n. 282/2004			9.200	9.200	9.200	
18-quater	1	Implementazione delle attività connesse alla produzione e trasformazione di cannabis per uso medico da parte dello Stabilimento chimico farmaceutico militare di Firenze	1.600													
18-quater	2	Importazione di ulteriori quote di cannabis da conferire allo Stabilimento chimico farmaceutico militare di Firenze, ai fini della trasformazione e della distribuzione presso le farmacie	700													
19-quater	1	Gestione, funzionamento e implementazione delle nuove funzionalità della Banca dati nazionale degli operatori economici di cui all'art. 81, co. 1, del codice dei contratti pubblici, di cui al d.lgs. n. 50/2016		100	1.500	1.500	1.500	19-quater	1	Accantonamento parte corrente - Ministero delle infrastrutture e dei trasporti		100	1.500	1.500	1.500	
19-quinquies	3	Incremento del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'art. 10, co. 5, DL n. 282/2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 307/2004			9.500	9.500	9.500	19-quinquies	3	Utilizzo delle maggiori entrate tributarie concernenti l'adeguamento disciplina sigarette elettroniche, derivanti dai commi 1 e 2 del medesimo articolo			9.500	9.500	9.500	
19-septies	1	Compensi e rimborsi ai Garanti del contribuente			474	474	474	19-septies	2	Accantonamento parte corrente - Ministero dell'economia e delle finanze			474	474	474	
19-undecies	-	Contributo in favore della Regione Lombardia per favorire la candidatura di Milano come sede dell'Agenzia europea per i medicinali (EMA)		1.000				19-undecies	1	Accantonamento parte corrente - Ministero della salute		1.000				

ONERI										COPERTURE					
Art.	Co.	Disposizione	Note	2017	2018	2019	2020	Art.	Co.	Modalità	Note	2017	2018	2019	2020
1	11	Armonizzazione della disciplina previdenziale del personale proveniente dal gruppo Equitalia con quella dell'assicurazione generale obbligatoria	*		34				5, lett. a)	Riduzione delle spese Ministeri		1.092.879			
2	1-5	Sospensione dei termini dei versamenti e degli adempimenti tributari e contributivi per i contribuenti residenti o con sede operativa nel territorio dei comuni di Livorno, Rosignano Marittimo e di Collesalveti, colpiti da calamità naturali il 9 e 10 settembre 2017		24.700					5, lett. b)	Riduzione del fondo da ripartire per la destinazione dell'extra gettito sui canoni di abbonamento alla televisione agli interventi di cui all'art. 1, co. 160, lett. a), b) e c), legge n. 208/2015		37.677			
2	6	Istituzione di un fondo, per la compensazione delle minori entrate connesse alla sospensione degli obblighi tributari ai Comuni colpiti dagli eventi meteorologici		5.800					5, lett. c)	Utilizzo di quota parte dei proventi delle aste delle quote di emissione di CO2 di cui all'art. 19 d.lgs. n. 30/2013, destinati al Ministero dello sviluppo economico, versate all'entrata del bilancio dello Stato		30.000			
2	7	Proroga termini per gli adempimenti e i pagamenti dei contribuenti previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria per i residenti nei Comuni colpiti dal sisma del 2016	*	85.200	170.400				5, lett. d)	Utilizzo delle somme derivanti dalle sanzioni irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, non riassegnate ai pertinenti programmi e acquisite definitivamente all'erario ai sensi dell'art. 148, co. 1, legge n. 388/2000		80.000			
3	1	Estensione Split payment a tutte le società controllate dalla P.A. - rimborsi e compensazioni	*		11.500	11.500	11.500		5, lett. e)	Utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dalla medesima legge	4	25.000	949.350	179.593	71.457
5	1	Minori entrate per parziale sterilizzazione degli aumenti delle aliquote Iva ridotta e sulle accise (art. 1, co. 718, legge di stabilità per il 2015)			840.000	340.000									
6	5	Incremento del Fondo per il finanziamento delle missioni internazionali, di cui all'art. 4, co. 1, legge n. 145/2016 - spese di funzionamento		45.000					5, lett. e)	Utilizzo di quota parte delle minori spese derivanti dalla medesima legge	5	25.000	949.350	179.593	71.457

ONERI										COPERTURE											
Art.	Co.	Disposizione	Note	2017	2018	2019	2020	Art.	Co.	Modalità	Note	2017	2018	2019	2020						
12	2	Incremento del finanziamento a titolo oneroso a favore di Alitalia S.p.A., allo scopo di garantire l'adempimento delle obbligazioni di trasporto assunte dalla amministrazione straordinaria fino alla data di cessione del complesso aziendale e assicurare la regolare prosecuzione dei servizi di collegamento aereo			300.000																
15	1	Finanziamento del contratto di programma – parte investimenti 2017 – 2021 tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la società Rete ferroviaria italiana (RFI) S.p.A.		420.000																	
20	2	Incremento del Fondo per la riduzione della pressione fiscale, di cui all'art. 1, co. 431, legge n. 147/2013					130.000														
20	3	Istituzione di un fondo			600.000																
20	8-bis	Minori entrate derivanti dall'estensione dell'ambito di applicazione della detraibilità delle spese per canoni di locazione sostenute da studenti fuori sede residenti in zone montane o disagiate		13.700	7.800			20	8-ter	Riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'art. 10, co. 5, del DL n. 282/2004		13.700	7.800								
20	8-quater	Incremento del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'art. 10, co. 5, del DL n. 282/2004					5.900	20	8-quater	Utilizzo delle maggiori entrate derivanti dal co. 8-bis del medesimo articolo					5.900						
TOTALE												1.312.794	2.768.218	737.309	420.569	TOTALE		1.452.450	2.775.918	745.142	423.110

(*) Fonte: relazione tecnica

1), 2), 4) e 5) In assenza di indicazioni la copertura viene attribuita per il 50 per cento

3) Complessivamente la disposizione comporta oneri maggiori per il 2017. Qui è rappresentata la quota parte che trova copertura mediante utilizzo delle economie. Per il complessivo onere bisogna aggiungere la restante quota pari ad € 175,2 mln alla quale si provvede secondo quanto indicato nell'art. 20

6) Complessivamente la disposizione comporta oneri maggiori per il 2017. Qui è rappresentata la quota parte alla quale si provvede secondo quanto indicato nell'art. 20. Per il complessivo onere bisogna aggiungere la restante quota pari ad € 24,8 mln che trova copertura mediante utilizzo delle economie

SCHEDA N. 10

Legge 22 novembre 2017, n. 175 - Disposizioni in materia di spettacolo e deleghe al Governo per il riordino della materia

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI		COPERTURE												
Art.	Co.	Disposizione	2017	2018	2019	2020	Art.	Co.	Modalità	Note	2017	2018	2019	2020
4	1	Incremento della dotazione del Fondo unico per lo spettacolo, di cui alla legge n. 163/1985		9.500	9.500	22.500	4	2	b	Riduzione del Fondo per far fronte ad esigenze indifferibili che si manifestano nel corso della gestione, di cui all'art. 1, co. 200, legge n. 190/2014		9.500	3.000	22.500
									b	Riduzione del Fondo per il finanziamento di esigenze indifferibili, di cui all'art. 1, co. 199, legge n. 190/2014			5.500	
									b	Riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'art. 10, co. 5, DL n. 282/2004			1.000	
4	3	Misure in favore di attività culturali nei territori delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, interessate dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016		4.000			4	3	b	Utilizzo di risorse in favore del teatro di rilevante interesse culturale "Teatro Eliseo", per spese ordinarie e straordinarie, di cui all'art 22, co. 8, DL n. 50/2017		4.000		
5	1	Estensione a tutti i settori dello spettacolo dell'ART- <i>Bonus</i> - Benefici e incentivi fiscali anche alle erogazioni in favore di istituzioni concertistico-orchestrali, ai teatri nazionali, ai teatri di rilevante interesse culturale, ai festival, alle imprese o ai centri di produzione teatrale e di danza, nonché ai circuiti di distribuzione senza scopo di lucro che svolgono l'attività esclusivamente nel settore dello spettacolo		1.100	1.800	2.300	5	2	b	Riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'art. 10, co. 5, del DL n. 282/2004		1.100	1.800	2.300

segue

ONERI										COPERTURE				
Art.	Co.	Disposizione	2017	2018	2019	2020	Art.	Co.	Modalità	2017	2018	2019	2020	
5	3	Promozione della musica di giovani artisti e compositori emergenti - Credito di imposta per opere prime o seconde alle imprese produttrici di fonogrammi e di videogrammi musicali		4.500	4.500	4.500	5	4	b Riduzione del Fondo per il finanziamento di esigenze indifferibili, di cui all'art. 1, co. 199, legge n. 190/2014		4.500	4.500	4.500	
TOTALE				19.100	15.800	29.300	TOTALE				19.100	15.800	29.300	

SCHEDA N. II

Legge 27 novembre 2017, n. 177 - Ratifica ed esecuzione dei seguenti Accordi: a) Accordo di coproduzione cinematografica tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica federativa del Brasile, con Allegato, fatto a Roma il 23 ottobre 2008; b) Accordo di coproduzione cinematografica tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Croazia, con Allegato, fatto a Zara il 10 settembre 2007; c) Accordo di coproduzione cinematografica tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo dello Stato di Israele, con Allegato, fatto a Roma il 2 dicembre 2013; d) Accordo di coproduzione cinematografica tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica d'Ungheria, con Allegato, fatto a Roma l'8 giugno 2007

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI										COPERTURE				
Art.	Co.	Disposizione	2017	2018	2019	2020	Art.	Co.	Modalità	2017	2018	2019	2020	
Accordi	-	Spese di missione			16		3	1	Accantonamento parte corrente - a Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale			16		
TOTALE					16				TOTALE			16		

SCHEDA N. 12

Legge 27 novembre 2017, n. 178 - Ratifica ed esecuzione dell'Accordo complementare del Trattato di cooperazione generale tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica della Colombia relativo alla cooperazione nel settore della difesa, fatto a Roma il 29 luglio 2010 e a Bogotà il 5 agosto 2010

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI										COPERTURE					
Art.	Co.	Disposizione	Note	2017	2018	2019	2020	Art.	Co.	Modalità	Note	2017	2018	2019	2020
2, par. 2 dell'Accordo	-	Spese di missione per incontri periodici tra rappresentanti delle Parti		4		4		3	1	Accantonamento parte corrente - a Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale		4		4	
TOTALE				4		4				TOTALE		4		4	

SCHEDA N. 13

Legge 27 novembre 2017, n. 180 - Ratifica ed esecuzione dell'Accordo sulla cooperazione militare e di difesa tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica gabonese, fatto a Roma il 19 maggio 2011

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI											COPERTURE				
Art.	Co.	Disposizione	Note	2017	2018	2019	2020	Art.	Co.	Modalità	Note	2017	2018	2019	2020
sezione II, par. I, lett. d), dell'Accordo	-	Spese di missione per eventuali consultazioni dei Rappresentanti delle Parti		5		5		3	1	Accantonamento parte corrente - a Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale		5		5	
TOTALE				5		5				TOTALE		5		5	5

SCHEDA N. 14

Legge 5 dicembre 2017, n. 182 - Distacco del comune di Sappada dalla regione Veneto e aggregazione alla regione Friuli Venezia Giulia

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI											COPERTURE				
Art.	Co.	Disposizione	Note	2017	2018	2019	2020	Art.	Co.	Modalità	Note	2017	2018	2019	2020
1	1	Effetti relativi alle variazioni di entrate conseguenti all'attuazione della norma - Compartecipazione delle entrate erariali di spettanza della regione Friuli Venezia Giulia		705	705	705	705	1	4	Accantonamento parte corrente - a Ministero dell'economia e delle finanze		705	705	705	705
TOTALE				705	705	705	705	TOTALE				705	705	705	705

SCHEDA N. 15

Legge 27 novembre 2017, n. 185 - Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica dell'Ecuador in materia di cooperazione nel campo della difesa, fatto a Roma il 18 novembre 2009 e a Quito il 20 novembre 2009

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI										COPERTURE				
Art.	Co.	Disposizione	Note	2017	2018	2019	2020	Art.	Co.	Modalità	2017	2018	2019	2020
2, par. 2, dell'Accordo	-	Spese di missione per eventuali consultazioni dei rappresentanti delle Parti		5		5		3	1	a Accantonamento parte corrente - Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	5		5	
TOTALE				5		5				TOTALE	5		5	5

SCHEDA N. 16

Legge 27 novembre 2017, n. 187 - Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Ministero dell'Interno della Repubblica italiana e il Ministero della difesa nazionale della Repubblica di Colombia in materia di cooperazione di polizia, fatto a Roma il 28 maggio 2013

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI		COPERTURE													
Art.	Co.	Disposizione	Note	2017	2018	2019	2020	Art.	Co.	Modalità	Note	2017	2018	2019	2020
3 e 8 dell'Accordo	-	Oneri valutati per : scambio di informazioni varie, organizzazione di scambi di esperti e attività congiunte di formazione, comprese visite, corsi, seminari e tirocini formativi, spese di missione per riunioni e consultazioni		47	47	47	47	3	1	Accantonamento parte corrente - a Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale		68	68	68	68
3 e 8 dell'Accordo	-	Oneri autorizzati per: scambio di informazioni varie, organizzazione di scambi di esperti e attività congiunte di formazione, comprese visite, corsi, seminari e tirocini formativi, spese di missione per riunioni e consultazioni		22	22	22	22								
TOTALE				68	68	68	68	TOTALE				68	68	68	68

SCHEDA N. 17

Legge 4 dicembre 2017, n. 188 - Disposizioni per la celebrazione dei centocinquanta anni dalla morte di Gioachino Rossini

**Saldo netto da finanziare
(in migliaia)**

ONERI				COPERTURE											
Art.	Co.	Disposizione	Note	2017	2018	2019	2020	Art.	Co.	Modalità	Note	2017	2018	2019	2020
4	-	Contributo straordinario al Comitato promotore delle celebrazioni rossiniane per interventi, da realizzare negli anni 2018 e 2019, di promozione, diffusione, approfondimento e salvaguardia della conoscenza della vita, dell'opera e dei luoghi legati alla figura di Gioachino Rossini			680	20		5	1	b	Utilizzo di risorse per il funzionamento degli Istituti afferenti al settore museale, di cui all'art. 1, co. 354, legge n. 208/2015		680	20	
TOTALE					680	20		TOTALE					680	20	

SCHEDA N. 18

Legge 4 dicembre 2017, n. 193 - Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Macedonia in materia di cooperazione di polizia, fatto a Roma il 1° dicembre 2014

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI											COPERTURE				
Art.	Co.	Disposizione	2017	2018	2019	2020	Art.	Co.	Modalità	2017	2018	2019	2020		
			109	109	109	109				109	109	109	109		
3 e 8 dell'Accordo	-	Spese di missione per scambio ufficiali di collegamento e di esperti, partecipazione alle riunioni e alle consultazioni, corsi di formazione	109	109	109	109	3	1	Accantonamento parte corrente - a Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	109	109	109	109		
TOTALE			109	109	109	109	TOTALE			109	109	109	109		

SCHEDA N. 19

Legge 4 dicembre 2017, n. 194 - Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Mozambico sulla cooperazione nel settore della difesa, fatto a Maputo il 19 marzo 2014

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI										COPERTURE					
Art.	Co.	Disposizione	Note	2017	2018	2019	2020	Art.	Co.	Modalità	Note	2017	2018	2019	2020
2, par. 1, lett. d), dell'Accordo	-	Spese di missione per eventuali consultazioni tra i rappresentanti delle Parti si terranno alternativamente in Mozambico ed in Italia		4		4		3	1	Accantonamento parte corrente - Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale		4		4	
TOTALE				4		4				TOTALE		4		4	

SCHEDA N. 20

Legge 27 novembre 2017, n. 196 - Ratifica ed esecuzione dei seguenti trattati: A) Convenzione relativa alla costruzione e all'esercizio di un Impianto laser europeo a elettroni liberi a raggi X, con allegati, fatta ad Amburgo il 30 novembre 2009; B) Protocollo di adesione del Governo della Federazione russa alla Convenzione del 16 dicembre 1988 sulla costruzione e sulla gestione del laboratorio europeo di radiazione di sincrotrone (ESRF), fatto a Grenoble il 23 giugno 2014 e a Parigi il 15 luglio 2014; C) Protocollo alla Convenzione relativa alla costruzione e all'esercizio di un Impianto laser europeo a elettroni liberi a raggi X riguardante l'adesione del Governo del Regno di Spagna, con Allegato, fatto a Berlino il 6 ottobre 2011

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI										COPERTURE				
Art.	Co.	Disposizione	2017	2018	2019	2020	Art.	Co.	Modalità	2017	2018	2019	2020	
5, par. 2, della Convenzione	-	Partecipazione dell'Italia quale socio, ai costi di costruzione del <i>Laser XFEL</i>	3.043											
3 e 5, par. 5, della Convenzione	-	Partecipazione alle riunioni dell'Assemblea degli azionisti e degli altri organi di coordinamento, contributo dell'Italia in relazione alla copertura dei costi di esercizio dell'impianto europeo XFEL.	1.702	3.431	3.495	3.495	4	1	Accantonamento parte corrente - a Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	4.744	3.431	3.495	3.495	
TOTALE										4.744	3.431	3.495	3.495	
TOTALE										4.744	3.431	3.495	3.495	

SCHEDA N. 21

Legge 4 dicembre 2017, n. 198 - Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica francese relativo all'attuazione di un servizio di autostrada ferroviaria tra l'Italia e la Francia, fatto a Lussemburgo il 9 ottobre 2009

**Saldo netto da finanziare
(in migliaia)**

ONERI										COPERTURE					
Art.	Co.	Disposizione	Note	2017	2018	2019	2020	Art.	Co.	Modalità	Note	2017	2018	2019	2020
6 dell'Accordo	-	Spese di missione per la partecipazione di una delegazione italiana al gruppo di lavoro creato dal <i>Memorandum</i> d'intesa del 24 febbraio 2009 incaricato di preparare, realizzare e svolgere la procedura di selezione del Gestore del servizio di autostrada ferroviaria, nonché di elaborare la bozza di convenzione di finanziamento		8	8	8	8	3	2	Accantonamento parte corrente - a Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale		8	8	8	8
TOTALE				8	8	8	8			TOTALE		8	8	8	8

SCHEDA N. 22

Legge 4 dicembre 2017, n. 199 - Ratifica ed esecuzione del Memorandum d'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Perù per la cooperazione nel campo della sicurezza e difesa e dei materiali per la difesa, fatto a Roma il 17 marzo 2010

Saldo netto da finanziare

(in migliaia)

ONERI											COPERTURE				
Art.	Co.	Disposizione	Note	2017	2018	2019	2020	Art.	Co.	Modalità	Note	2017	2018	2019	2020
4 del <i>Memorandum</i>	-	Spese di missione per la partecipazione di rappresentanti nazionali alla Commissione Mista di Sicurezza e Difesa (CMSD) Italia - Perù		22		22		3	1	Accantonamento parte corrente - a Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale		22		22	
TOTALE											TOTALE				
											22				
											22				

SCHEDA N. 23

Decreto Legislativo 15 settembre 2017, n. 147 - Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI											COPERTURE				
Art.	Co.	Disposizione	Note	2017	2018	2019	2020	Art.	Co.	Modalità	Note	2017	2018	2019	2020
18	2	Rideterminazione del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale	*		65.000	80.000	80.000	18	2	Utilizzo delle risorse del fondo destinato al finanziamento l'Assegno di disoccupazione (ASDI), di cui all'art. 16, co. 7, d.lgs. n. 22/2015, quale risparmio conseguente al riordino della prestazione, di cui al co. 1 del medesimo articolo			65.000	80.000	80.000
19	2	Integrazione del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale				93.000	93.000	19	2	Riduzione del Fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritari e di natura alimentare e successivamente anche energetiche dei cittadini meno abbienti, di cui all'art. 1, co. 156, legge n. 190/2014, quale risparmio conseguente al riordino del beneficio della "carta acquisti", di cui al co. 1 del medesimo articolo			55.000	93.000	93.000
TOTALE					120.000	173.000	173.000	TOTALE					120.000	173.000	173.000

(*) Fonte: relazione tecnica

APPENDICE

APPENDICE

RELAZIONI QUADRIMESTRALI DELL'ANNO 2017

Sommario:

LEGGI ORDINARIE: 1) *Copertura con rinvio generico alla riduzione degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente.* 2) *La Relazione tecnica.* 3) *In particolare, la fattispecie della sottostima di oneri e della incertezza del rapporto tra la norma sostanziale e gli stanziamenti di bilancio.* 4) *Copertura finanziaria sui residui.* 5) *La costruzione degli oneri con la tecnica del tetto di spesa.* 6) *Mancata indicazione delle precipue forme di copertura.* 7) *Copertura con le risorse del fondo speciale oltre il triennio.* 8) *La riduzione di spesa dei ministeri come forma di compensazione.* 9) *Copertura con rimodulazione di risorse di bilancio.* 10) *Copertura di oneri di personale con riduzione dell'organico.* 11) *Copertura di oneri di personale con rinvio alle risorse future.* 12) *Le clausole di neutralità.* 13) *Copertura: ipotesi di assenza della indicazione dell'onere complessivo e della sua distribuzione per singolo esercizio.* 14) *Eventi eccezionali e piano di rientro di cui all'art.6 della legge n. 243 del 2012.* 15) *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).* 16) *Copertura del minor gettito fiscale.* 17) *La rilevanza dell'allegato 1 della legge n.196 del 2016.* 18) *Le contabilità fuori bilancio.* **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.* b) *Gli effetti finanziari della legge di bilancio 2017 ed il ruolo delle varie componenti.* b.1) *La nuova struttura della legge di bilancio.* 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 definizione dei saldi in termini sia di competenza che di cassa.* c.5) *Le clausole di salvaguardia;* d) *La Sezione II della legge di bilancio.* d.1) *La funzione svolta.* d.2) *L'area della flessibilità di bilancio in fase di formazione.* d.3) *Relazione tecnica della legge di bilancio.*

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, dopo il documento allegato in Appendice alla terza Relazione quadrimestrale per il 2016, espone, in forma di sintesi, le principali tematiche oggetto di riflessione da parte della Corte in occasione dell'analisi delle leggi di spesa.

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

LEGGI ORDINARIE

1) Copertura con rinvio generico 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).

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. Si ripropone comunque, in linea generale, una delle esigenze su cui la Corte ha particolarmente insistito nelle varie sedi dedicate a tali temi, ossia quella di garantire la massima trasparenza possibile nelle scelte contabili. Va quindi ribadita l'esigenza secondo cui, in relazione anche alla 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 - fornisca elementi di maggior dettaglio ai fini della ricostruibilità delle determinanti almeno in riferimento all'unità di voto, 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.

3) In particolare, la fattispecie della sottostima di oneri e della incertezza del rapporto tra la norma sostanziale e gli stanziamenti di bilancio

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 da tempo stigmatizzati dalla Corte, come, ad esempio, 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 ovvero alle future contrattazioni, laddove non è sempre chiaro se questi interventi sono deputati solo a reperire le risorse per oneri già decisi ovvero ne costituiscono 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.

4) 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. Tali considerazioni rafforzano le osservazioni esposte dalla Corte in ordine alla centralità del documento costituito dalla Relazione tecnica e del grado di esaustività delle informazioni ivi riportate.

L'auspicio è che, man mano che si procede all'attuazione della nuova legge di contabilità - uno dei cui tratti più rilevanti è costituito dalla valorizzazione della gestione di cassa - sia possibile pervenire ad una maggiore trasparenza, almeno in riferimento al programma di bilancio, quale unità di voto, nei vari passaggi dalla competenza alla cassa e da quest'ultima alla tesoreria.

5) La costruzione degli oneri con la tecnica del tetto di spesa

Il ricorso alla costruzione degli oneri come limite di spesa, se può ritenersi ragionevole laddove l'onere sottostante presenti un'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 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 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.

6) Mancata indicazione delle precipue forme di copertura

Continua a verificarsi - per provvedimenti di manovra - il caso di clausole di copertura che genericamente vengono imputate alle maggiori entrate e alle minori spese contestualmente recate dal medesimo provvedimento legislativo. Ciò, 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 riferimenti differenziati.

7) Copertura con le risorse del fondo speciale oltre il triennio

La copertura di oneri correnti a carico del fondo speciale per spese ultrannuali ovvero permanenti (modalità non prevista dall'elenco tassativo di cui all'art. 17 della legge di contabilità) - costituendo il fondo speciale una delle fonti di risorse tradizionali per la parte restrittiva delle manovre per la sua natura di copertura di futuri provvedimenti legislativi - determina una accentuata incertezza delle relative proiezioni di medio periodo, specialmente per la parte corrente. Per tali considerazioni non appare prudente utilizzare tali fondi per la copertura di oneri ultrannuali ovvero permanenti e ad elevato livello di certezza, il che non necessariamente può valere per le forme di compensazione.

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

Va ribadito che il reperimento di risorse finanziarie a copertura di nuovi oneri di risorse stanziati per la spesa dei ministeri costituisce una tecnica di compensazione, che non può non sollevare delle perplessità, a partire dalla stessa divaricazione delle relative stime di competenza e di cassa. Tra l'altro, il rinvio alla riduzione generica degli stanziamenti non esclude, ma anzi in qualche modo finisce con l'implicare, 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 legislazione vigente e finisce con il significare una incongrua 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.

In proposito, la Corte ha fatto osservare la difficile sostenibilità *ex ante* di tale forma di copertura in relazione alla mancata dimostrazione circa l'effettiva presenza delle risorse sussunte a copertura, il che ripropone l'esigenza di una Relazione tecnica più dettagliata per quanto concerne le unità di bilancio.

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.

10) 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, come accade il più delle volte, nella Relazione tecnica, della identità tra tale organico e quello di fatto.

11) 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 punto è stato più volte oggetto di osservazioni in riferimento a vari aspetti, 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*.

12) Le clausole di neutralità

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 nelle relative Relazioni tecniche - 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: a) dal punto di vista procedurale, le Relazioni tecniche sostengono, senza ulteriori specificazioni, la non onerosità della nuova normativa; b) 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 un'attuazione non omogenea della normativa medesima; né può escludersi che possano derivare, peraltro, maggiori esigenze a legislazione vigente, con copertura a carico dei "tendenziali" e con conseguente aggravamento del disavanzo.

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

Si registra l'ipotesi di leggi di spesa, del tutto atipica rispetto alle prescrizioni dalla legge di contabilità, con copertura dei 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.

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

Il caso dei decreti-legge n. 237 del 2016 ("Disposizioni urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio") come anche il n. 99 del 2017 (concernente

analoga materia), è da segnalare ai fini delle considerazioni di carattere ordinamentale relative all'attuazione dell'art. 6 della legge cd. "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. Dal primo punto di vista trova attuazione lo scostamento per "eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese", di cui al comma 2, lettera b) del predetto art. 6.

Nella fattispecie trova altresì attuazione il comma 6 di tale articolo, che estende il meccanismo della procedura al caso in cui "il Governo intenda ricorrere all'indebitamento per realizzare operazioni relative alle partite finanziarie al fine di fronteggiare gli eventi straordinari di cui al comma 2, lettera b)". 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. Dal secondo punto di vista 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 dunque 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 dunque 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 si tratta di un vincolo che non sembra essere stato rispettato, risultando indicati solo lo scostamento (potenziale, peraltro) ma non le modalità del riassorbimento (ciò sia nei documenti relativi al provvedimento sia in quelli successivi).

15) 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 (almeno) può risolvere *in primis* il problema di trasparenza e di garanzia di una decisione legislativa consapevole delle effettive determinanti in ordine alla costruzione del bilancio.

16) Copertura del minor gettito fiscale

Si verifica il caso di oneri conseguenti a riduzione del carico fiscale di settore. Al riguardo, si conferma che, nonostante la estrema difficoltà di individuare l'entità (anche in via solo presumibile) dei relativi effetti finanziari, anche in riferimento a quelli indiretti, occorrerebbe fornirne la quantificazione poiché si tratta di interventi normativi che comportano un onere per le finanze pubbliche.

17) La rilevanza dell'allegato I della legge n. 196 del 2016

È imprescindibile il rispetto dei criteri cui debbono essere ispirati i dati di finanza pubblica di cui all'allegato I 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 principi, sempre previsti dal predetto allegato, come la veridicità, l'attendibilità, la correttezza, la chiarezza, la significatività e la rilevanza, la congruità, la verificabilità, la coerenza e la pubblicità. Si tratta di un complesso di criteri fissato a tutela della sovranità popolare di cui all'art. 1 della Costituzione e 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.

18) Le contabilità fuori bilancio

Il riscontro della creazione di nuove 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 merita un rilievo anche per gli inevitabili profili sistematici, non essendo ancora del tutto 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. Ciò pur nella difficoltà a dare attuazione alla legge cd. "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, il che sta accadendo con precipui decreti ministeriali.

LEGGE DI BILANCIO

a) Aspetti ordinamentali

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

La Relazione deve essere presentata al Parlamento da parte del Governo in attuazione dell'art. 6 della legge cd. "rinforzata" n. 243 del 2012 sotto il profilo della individuazione dei relativi presupposti (scostamento dei saldi tra esercizi ovvero all'interno dello stesso esercizio, a causa del verificarsi di eventi eccezionali). La materia è stata oggetto di normazione ad opera della citata novella alla legge di contabilità (art. 10 e 10-bis), con il risultato, in riferimento tanto al Documento di economia e finanza (DEF) quanto alla relativa Nota di aggiornamento, che - qualora, nell'imminenza della presentazione di uno dei due documenti citati, si verificano eventi eccezionali - la Relazione può essere

ora presentata alle Camere come annesso al documento di riferimento. Si tratta di una novella che la Corte ha ritenuto opportuna, dal momento che la nuova decisione di bilancio, complessivamente considerata, presenta un carattere sostitutivo rispetto a quella precedente (come accade, ad esempio, per i fondi speciali). Come nella prima applicazione della nuova normativa, la fattispecie si è verificata anche in riferimento alla Nota di aggiornamento per il 2018, 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 soggettività giuridica autonoma sotto il profilo delle modalità di trattazione in ambito parlamentare, in quanto da approvare con maggioranza qualificata in base al secondo comma dell'art. 81 Cost., come poi è puntualmente avvenuto con distinta votazione rispetto al documento di riferimento (Nota di aggiornamento). Rimane dunque, come per il 2017, l'interpretazione intesa a riferire lo scostamento al sovrapporsi delle diverse decisioni nel tempo di politica di bilancio, ma risulta superata l'autonoma evidenza giuridica del documento, essendo ora esso un allegato.

a.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.

Occorre osservare che, mentre il termine del 27 settembre risulta ampiamente rispettato, altrettanto non si può constatare per il termine del 20 ottobre: il disegno di legge di bilancio per il 2018, infatti, risulta presentato al Senato della Repubblica in prima lettura il 29 ottobre.

Va ribadito 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.

b) Gli effetti finanziari della legge di bilancio 2017 ed il ruolo delle varie componenti

b.1) La nuova struttura della legge 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.

In termini di contabilità finanziaria, dal passaggio dal primo al terzo anno non si evince una tendenza univoca nella funzione della Sezione II.

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.

c) La Sezione I della legge di bilancio

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 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 cd. "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.

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 essa 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 sedicesima legislatura. Infatti, la 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, 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.

c.4) La definizione dei saldi in termini sia di competenza che di cassa

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, dunque, anche all'interno del tema più ampio riguardante il progressivo maggior peso delle rappresentazioni diverse da quella legata alla mera contabilità finanziaria di competenza, anche ai fini della individuazione e della gestione dei saldi-obiettivo, la cui rappresentazione nelle diverse contabilità presenta connessioni di carattere sistematico.

c.5) 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 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.

d) La Sezione II della legge di bilancio

La struttura della nuova Sezione II mostra 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 ed orizzontali) proposte dalle amministrazioni in sede di formazione del bilancio per finalità di efficientamento della spesa; le proposte di modifica della legislazione vigente (rifiinanziamenti, 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), di cui agli artt. 23, comma 3, lettera a) e 30, comma 1, della legge n. 196 del 2009, nonché delle rimodulazioni delle dotazioni finanziarie previste a legislazione vigente in termini sia di rifinanziamenti che di definanziamenti e riprogrammazioni, di cui all'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.

d.1) La funzione svolta

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 cd. "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 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).

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 alla (ampiata) flessibilità verticale (nell'esercizio) con vincolo compensativo, anche in materia di spesa con la 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 c/c 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”).

Nella legge di bilancio si è sinora avuto un uso moderato (concentrato solo sulla parte in conto capitale) per la competenza. In effetti, sotto questo aspetto se si ha un incremento netto nel corso del triennio, la compensazione avverrà probabilmente negli anni successivi. Trattandosi di esercizi che si collocano oltre il triennio, si pone un profilo applicativo circa la portata del vincolo di cui all'alinea dell'art. 23, comma 3, lettera a), della legge di contabilità riferito, a legislazione vigente, al rispetto dei saldi di finanza pubblica per triennio 2018-2020.

Non si ha dunque contezza circa gli esercizi in cui avverrà la compensazione della maggiore previsione di spesa netta di competenza per il triennio iniziale, non essendovi per tali esercizi una previsione che dovrebbe subire una riduzione. Da questo punto di vista, l'interpretazione del Governo della legge di contabilità appare problematica e non tale da dimostrare l'avvenuto rispetto del vincolo della compensazione né esigenze di trasparenza.

L'unico elemento certo al momento è che nel triennio la previsione di spesa risulta incrementata. Tra l'altro, tali lacune informative si riflettono naturalmente anche sulla prospettazione per unità elementare.

Per la componente della flessibilità orizzontale connessa ad un adeguamento del piano finanziario dei pagamenti (al qual riguardo non è chiaro se si tratti una movimentazione di competenza ovvero anche di cassa), compensata nel triennio con una riduzione, nel caso del 2018, di importo pari all'incremento per il biennio 2019-2020, si pone dunque il rilievo circa la scarsa trasparenza dell'operazione per unità elementare.

Continua a non risultare dimostrato il rispetto del divieto di finanziare la maggior spesa corrente con la minore spesa in conto capitale - previsto dalla legge di contabilità - tenuto conto della rappresentazione sintetica delle varie ipotesi di cui all'art. 23, comma 3, lettera a), della legge di contabilità.

Mentre poi, come nello scorso anno, vengono forniti sufficienti dettagli a proposito delle entrate cd. "stabilizzate" ai sensi del richiamato art. 23, comma 1-bis, della legge di contabilità, continuano a non risultare evidenziati analiticamente gli effetti dell'eventuale utilizzo dello strumento di cui agli artt. 30, comma 2, e 34-ter, comma 5.

Si tratta nel primo caso della reiscrizione di quote di spesa di leggi pluriennali in conto capitale non impegnate e non afferenti alle spese permanenti, le quali potrebbero essere state raggruppate nella flessibilità orizzontale di cui al citato art. 23, comma 3, lettera a), in base ad una interpretazione letterale dell'art. 30, comma 2, comunque senza autonoma ed analitica evidenziazione.

Nel secondo caso si verte invece sulla reiscrizione, in tutto o in parte, in appositi fondi di residui passivi perenti eliminati: a tal riguardo, la Relazione tecnica, riferita alla legge di bilancio 2018, si limita ad informare che si è tenuto conto di tale possibilità, fornendo solo il dato complessivo per il triennio 2018-2020, pari a 450 milioni, ma senza distinguere per esercizio e senza specificare se si tratta di una previsione di sola cassa o anche di competenza.

Si ripropone comunque, in linea generale, una delle esigenze su cui la Corte ha particolarmente insistito nelle varie sedi dedicate a tali temi, ossia quella di garantire la massima trasparenza possibile nelle scelte contabili. Pur riconoscendosi che l'apparato informativo appare di sicuro migliorato ed arricchito a seguito delle citate novelle citate del 2016, occorre esprimere

l'auspicio che nel corso del tempo siano fornite indicazioni più analitiche nella Relazione tecnica, in particolare, soprattutto in riferimento alle unità elementari di bilancio, oltre che agli obiettivi da perseguire, anche alla luce delle competenze della Corte in materia di controllo.

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). Si tratta di un punto su cui la Corte ha da tempo chiesto maggiori dettagli.