



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 2018
(articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196)



CORTE DEI CONTI

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

Leggi pubblicate nel quadrimestre settembre - dicembre 2018
(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.

INDICE

	Pag.
DELIBERAZIONE	
1. CONSIDERAZIONI GENERALI	3
1.1. Oneri del quadrimestre	3
1.2. Considerazioni metodologiche di sintesi	3
<i>Premessa</i>	3
A. Osservazioni riguardanti la legislazione ordinaria	4
A.1. Le clausole di neutralità	4
A.2. Le clausole di salvaguardia	5
A.3. La riduzione di spesa dei ministeri come forma di compensazione	5
A.4. Le coperture sui residui, sul fondo speciale per oneri ultratriennali, su stanziamenti di bilancio, su contabilità speciali nonché su disponibilità finanziate con debito pubblico	6
1) Coperture residui	6
2) Coperture di oneri ultratriennali sul fondo speciale	7
3) Coperture su stanziamenti di bilancio	8
4) L'utilizzo delle contabilità speciali	8
5) L'utilizzo di disponibilità finanziate a carico dei fondi di cui al decreto-legge n. 66 del 2014	9
A.5. L'accuratezza delle Relazioni tecniche	9
1) In particolare, il problema delle entrate	10
A.6. Mancata indicazione di una precipua forma di copertura	11
A.7. Osservazioni sulla tecnica del limite di spesa	11
A.8. Aspetti innovativi nella stima degli oneri anche in termini di cassa	12
B. Osservazioni riguardanti la legge di bilancio	13
B.1. La data di presentazione dei vari documenti e la relativa modifica di contenuti	14
B.2. Il problema del contenuto della Sezione I della legge di bilancio	14
1) L'accantonamento di somme di cui ai commi 1117-1120	14
2) Il mancato aggiornamento di saldo e l'indicazione di due saldi di competenza nel comma 1	15
B.3. Problematiche relative alla Sezione II	16
1.3. Giurisprudenza costituzionale	17
2. SINGOLE LEGGI	19
Legge 21 settembre 2018 n. 108, di conversione del decreto-legge n. 91 del 25 luglio 2018, dettante proroga di termini previsti da disposizioni legislative	19

Legge 16 novembre 2018, n. 130, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, recante disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze	21
Legge 1° dicembre 2018, n. 132, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate	23
Legge 17 dicembre 2018, n. 136, recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n. 119, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria	25
a. Profili generali	25
b. Aspetti metodologici relativi alla quantificazione degli oneri e alla copertura finanziaria	26
b.1. La tecnica utilizzata per la definizione degli oneri e i relativi elementi innovativi	26
b.2. Coperture estese a saldi diversi da quello di bilancio	28
c. Singoli profili relativi alla quantificazione degli oneri	29
d. Profili attinenti alla copertura complessiva	30
Legge n. 145 del 30 dicembre 2018 "Bilancio di previsione dello Stato per finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021"	32
a. Aspetti ordinamentali in riferimento alla sessione di bilancio 2018	32
a.1. La Relazione sullo scostamento degli obiettivi di finanza pubblica	33
a.2. La data di presentazione dei documenti programmatici e del disegno di legge di bilancio. Modifiche al relativo contenuto	34
a.3. La procedura di cui all'art. 22- <i>bis</i> della legge di contabilità	35
a.4. Il ricorso a strumenti legislativi fuori sessione	36
b. Gli effetti finanziari della legge di bilancio 2018 ed il ruolo delle varie componenti	37
b.1. Effetti in termini di saldo netto da finanziare di competenza e di cassa	37
b.2. Effetti in termini di indebitamento netto	39
c. La struttura normativa della legge di bilancio per il 2019	40
c.1. La Sezione I	41
c.1.1. Il contenuto	41
c.1.1.1. In particolare, la clausola di salvaguardia (c. 1117-1120)	42
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	45
c.1.3.1. La definizione dei saldi	45

a) In particolare, il mancato aggiornamento del saldo di competenza e l'indicazione di saldi doppi	46
c.1.4. Osservazioni su specifiche disposizioni	47
c.2. La Sezione II	48
c.2.1. Il contenuto	48
c.2.2. La funzione svolta	51
c.2.3. Profili problematici	53
a) La completezza dei dati	53
b) Gli effetti dell'entrata in vigore della cd. "competenza potenziata"	53
c) Il raccordo tra previsione di bilancio e leggi sostanziali	55
d) La questione della Relazione tecnica	56
e) L'impatto sui tre saldi della "manovra"	57
3. LEGGI DI MINORE RILEVANZA FINANZIARIA	58
4. DECRETI LEGISLATIVI	59
TAVOLE	65
Elenco delle leggi ordinarie e dei decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre	67
Oneri finanziari indicati dalle leggi ordinarie e dai decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre	71
Quadro riassuntivo delle modalità di copertura degli oneri riferiti a leggi ordinarie e decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre	72
SCHEDA ANALITICHE - ONERI E COPERTURA	73
Schede analitiche degli oneri e delle coperture finanziarie per singolo provvedimento legislativo	75
APPENDICE:	107
Relazioni trimestrali anni 2012 - 2018. Sintesi dei profili metodologici	107
Leggi ordinarie	109
Legge di bilancio	124
Repertorio delle pronunce della Corte costituzionale citate dalla Corte dei conti nelle Relazioni trimestrali 2012-2018 sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi di spesa dello Stato	143



La

Corte dei conti

N. 4/SSRRCO/RQ/19

REPUBBLICA ITALIANA
In nome del Popolo Italiano
Sezioni riunite in sede di controllo

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

Presidenti di sezione:

Enrica Laterza, Carlo Chiappinelli, Luciana Savagnone, Ermanno Granelli,
Cristina Zuccheretti, Giovanni Coppola, Anna Maria Rita Lentini;

Consiglieri:

Marco Pieroni, Stefano Siragusa, Enrico Flaccadoro, Antonello Colosimo,
Massimo Romano, Maria Annunziata Rucireta, Chiara Bersani, Vincenzo
Palomba, Alfredo Grasselli, Franco Massi, Cinzia Barisano, Carmela
Mirabella, Luisa D'Evoli, Adelisa Corsetti, Natale Maria Alfonso D'Amico,
Francesco Targia, Clemente Forte, Maria Teresa D'Urso, Luca Fazio,
Giuseppe Imparato, Vincenzo Chiorazzo, Valeria Franchi;

Primo Referendario:

Donato Centrone, Francesco Sucameli;

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

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

UDITI, nell'adunanza del 12 marzo 2019, i relatori Cons. Clemente Forte e il correlatore Cons. Marco Pieroni;

DELIBERA

di approvare la "Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2018, nel testo allegato.

La 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;
- 5) Relazioni quadrimestrali anni 2012 - 2018. Sintesi dei profili metodologici;
- 6) Repertorio delle pronunce della Corte costituzionale citate dalla Corte dei conti nelle Relazioni quadrimestrali 2012 - 2018.

I RELATORI

Clemente Forte

Marco Pieroni

II PRESIDENTE

Angelo Buscema

Depositato in segreteria in data 29 marzo 2019

IL DIRIGENTE

Maria Laura Iorio

1. CONSIDERAZIONI GENERALI

1.1. La legislazione del quadrimestre

Nel periodo settembre-dicembre 2018 sono state pubblicate dieci leggi, di cui una avente ad oggetto la ratifica di trattati internazionali, quattro recanti la conversione di un decreto-legge e due d'iniziativa parlamentare (tra le leggi sono da annoverare anche quelle concernenti l'approvazione del rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2017 e le disposizioni per l'assestamento di bilancio per il 2018, non oggetto di esame da parte della presente Relazione). Risultano entrati in vigore anche diciassette 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, dal momento che i provvedimenti legislativi vengono pubblicati con tale tipo di indicazione (in quanto l'obbligo di copertura di cui al terzo comma dell'art. 81 Cost. viene assolto in riferimento a tale contabilità) e, in secondo luogo, non sempre sono disponibili i corrispondenti valori in termini di contabilità nazionale.

1.2. Considerazioni metodologiche di sintesi

Premessa

Merita di essere rammentato preliminarmente che la Corte, nell'adunanza del 22 dicembre 2017, 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 (successivamente divenuto

decreto legislativo n. 29 del 16 marzo 2018), 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 2009, 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 [...]"

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

La premessa è indispensabile perché una parte delle osservazioni metodologiche che seguono si riferiscono alla mancata osservanza di alcuni dei principi di cui all'allegato citato.

A. Osservazioni riguardanti la legislazione ordinaria

A.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 delle citate indicazioni nelle relative Relazioni tecniche (ad esempio, la legge n. 132, al cui esame si fa qui rinvio).

Il fatto poi che dette clausole siano previste pur a fronte di compiti che si appalesano come innovativi evidenzia, come già osservato nelle precedenti Relazioni trimestrali, un problema contenutistico. La mancata previsione, infatti, di costi aggiuntivi non esclude che possano derivare dalle norme in futuro 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. In tal caso si determinerebbe però scarsa coerenza con il principio della legislazione vigente, che, anche nel nuovo sistema contabile, costituisce il criterio per la costruzione delle previsioni di bilancio al netto della manovra.

A.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: 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). Nonostante le varie novelle intervenute continuano a non essere disciplinate le clausole di salvaguardia riferite alle leggi di bilancio.

Mentre nel quadrimestre, per le leggi diverse da quella di bilancio, non risultano particolari problematiche, si anticipa brevemente che, nonostante la legge di contabilità riguardi il solo caso delle leggi ordinarie, anche nella legge di bilancio per il 2019 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, come nel prosieguo verrà in dettaglio illustrato.

A.3. La riduzione di spesa dei ministeri come forma di compensazione

Poiché la legge n. 136 fa - tra l'altro - 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.

Peraltro, 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 consentire spazi di copertura in previsione di eventuali necessità. Ciò, come già evidenziato, confligge con il criterio della trasparenza, oltre che con il principio della legislazione vigente, e finisce con il concretizzare una copertura facendo riferimento a risorse di bilancio già stanziato, come è stato osservato in precedenti Relazioni trimestrali per analoghe fattispecie, il che si pone in dissonanza con l'essenza dell'obbligo di copertura.

Va pur sempre ricordato che, nel caso di insufficiente capienza degli stanziamenti, oltre a risultare poco attendibile il quadro delle coperture, soprattutto in presenza di oneri inderogabili, potrebbero verificarsi condizioni favorevoli per il ricorso ad ulteriori debiti fuori bilancio ovvero 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 dell'osservanza della legge di contabilità - che richiede a tale scopo la puntuale riduzione di un'autorizzazione di spesa - nonché, in particolare, 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 compensazione rispetto alle esigenze da soddisfare. 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 legge di bilancio.

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

A.4. Le coperture sui residui, sul fondo speciale per oneri ultratriennali, su stanziamenti di bilancio, su contabilità speciali nonché su disponibilità di cui al decreto-legge n. 66 del 2014

1) Coperture su residui

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 alla già citata legge n. 136, il che, al di là dell'incoerenza 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 (il tema presenta aspetti di forte analogia con quello che sarà sviluppato di seguito a proposito dei coefficienti di realizzazione). 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 dunque può essere vista anche dal punto di vista dell'esigenza del Parlamento di avere piena contezza di tali rapporti e del relativo impatto sui conti di tesoreria: ne risulterebbe altrimenti 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 anche sotto il punto di vista evidenziato, 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 dei documenti costituiti dalla Relazione tecnica (nonché dalle note integrative al bilancio di previsione e al rendiconto generale), nonché dal Conto riassuntivo del Tesoro.

2) Coperture di oneri ultratriennali sul fondo speciale

Altro caso è quello, già verificatosi in precedenti quadrimestri, della copertura di oneri correnti a carico del fondo speciale per spese ultrannuali ovvero permanenti, come dimostra ad esempio la legge n. 132, successivamente analizzata in dettaglio.

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.

Non appare pertanto prudente utilizzare tali fondi, dal profilo ultratriennale incerto, per la copertura di oneri ultrannuali ovvero permanenti ed eventualmente con elevato coefficiente di realizzazione.

3) Coperture su stanziamenti di bilancio

Le descritte anomalie trovano un punto di sintesi nell'esplicita copertura finanziaria su stanziamenti di bilancio in essere (caso diverso, questo, da quello descritto della clausola di neutralità), nel presupposto della sussistenza di fondi disponibili: il riferimento è, per esempio, per questo quadrimestre, ai decreti legislativi riguardanti le Forze Armate (nn. 126 e 127), le cui norme concernono in molti casi la disciplina di materie riguardanti il personale. Non sempre, infatti, la Relazione tecnica dà conto dei motivi della sussistenza di margini disponibili, sicché non appare chiaro se in effetti, attesa anche la scarsa chiarezza del rapporto tra la nuova legislazione e quella previgente, si crei il rischio della necessità di futuri stanziamenti di bilancio.

Si ricorda infine, 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, in linea con le indicazioni della giurisprudenza costituzionale in materia (*ex plurimis*, sentenza n. 70 del 2012).

4) L'utilizzo delle contabilità speciali

Come dimostra, nel quadrimestre qui considerato, la legge n. 130, continua il ricorso, per la copertura di oneri, a contabilità speciali in essere, quando non appositamente istituite. Ciò costituisce una tendenza già più volte sottolineata nelle presenti Relazioni per i relativi aspetti altamente problematici. Anzitutto, tale forma di copertura non è prevista tra quelle consentite dalla legge di contabilità. Inoltre, si tratta di forme di imputazione contabile delle risorse pubbliche che dovrebbero essere riassorbite in bilancio con la progressiva riduzione del fenomeno delle gestioni fuori bilancio, come previsto dalla legge cd. "rinforzata" n. 243 del 2012. In terzo luogo, in riferimento al principio della trasparenza si rileva che spesso non si ha contezza dell'ammontare aggiornato delle risorse giacenti nelle varie contabilità interessate di volta in volta, sicché non si è in grado di giudicare la sussistenza o meno di adeguate risorse ovvero la coerenza dei nuovi oneri con quelli che discendono dalla legislazione previgente, peraltro il più delle volte lasciata invariata. Ne consegue che di frequente la quantificazione delle risorse sulle contabilità speciali sembra prescindere dalle esigenze fissate con norme primarie, come attesta *ad adjuvandum* il fatto che su di esse vengono appoggiati nuovi interventi senza un rimpinguamento delle disponibilità.

5) L'utilizzo di disponibilità finanziate a carico dei fondi di cui al decreto-legge n. 66 del 2014

Continua a verificarsi, anche nel quadrimestre qui considerato, il fenomeno del ricorso, per finalità di copertura, agli stanziamenti di cui al decreto-legge in titolo, finalizzati al pagamento dei debiti commerciali: è il caso della legge n. 108. Al riguardo, escludendosi che la copertura possa riferirsi al fondo originario di al richiamato decreto-legge n. 66, in quanto a sua volta finanziato mediante emissione di debito pubblico, occorre probabilmente interpretare la copertura come tale da riferirsi ai successivi rifinanziamenti del fondo originario: in tal ipotesi, si porrebbe un problema di tecnica legislativa, nel senso che i successivi rifinanziamenti dovrebbero essere costruiti come nuovi fondi autonomi.

A.5. L'accuratezza delle Relazioni tecniche

I temi prima affrontati delle clausole di neutralità e delle coperture direttamente riferite a stanziamenti di bilancio richiamano 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 estremamente brevi in cui sovente matura la decisione legislativa, specialmente in riferimento all'approvazione di emendamenti, in ordine ai quali le amministrazioni competenti spesso si trovano in condizioni non idonee per una ponderata valutazione dei corrispondenti effetti.

La persistenza del fenomeno 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, quando l'ammontare di risorse non risulti coerente con la dimensione dell'intervento e soprattutto con il livello di automaticità del relativo impatto sui bilanci: in tale ipotesi, è lo stesso limite di spesa a poter risultare travolto ovvero trascinato dalla pressione degli elementi di base che determinano l'onere,

soprattutto in presenza non solo di diritti soggettivi come tali espressamente dichiarati dalla norma, ma anche di una serie di situazioni più sfumate soggettivamente rilevanti e difficilmente comprimibili (ovvero modulabili) per tener conto delle risorse di volta in volta disponibili.

La questione assume un particolare rilievo anche alla luce della nuova configurazione, come già segnalato in precedenti Relazioni quadrimestrali, del meccanismo delle clausole di salvaguardia così come novellato nel 2016, in virtù del quale, come è noto, l'intervento legislativo correttivo per il primo anno è previsto solo come terza tipologia d'intervento dopo che le risorse a legislazione vigente si siano dimostrate insufficienti a far fronte al disallineamento tra oneri e coperture: caso, questo, reso peraltro più probabile in ragione dello stesso meccanismo permanente di *spending review*, incorporato nella nuova procedura per la definizione della legge di bilancio di cui all'art. 22-bis della legge di contabilità.

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) In particolare, il problema delle entrate

Il problema della scarsa attendibilità delle stime riportate dalle Relazioni tecniche evidenzia carenze che assumono un particolare aspetto 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. 136, prima menzionata (nonché quello in linea più generale della legge di bilancio per il 2019).

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.

A.6. Mancata indicazione della precipua forma di copertura

Come già accaduto per il passato, continua a verificarsi la fattispecie di clausole di copertura che genericamente (oppure anche in riferimento a singole norme) vengono imputate alle maggiori entrate e alle minori spese contestualmente recate dal provvedimento (è il caso, ad esempio, delle leggi nn. 130 e 136) ovvero di clausole di coperture di oneri riferiti alla somma degli effetti di numerosi articoli (è il caso ad esempio delle leggi nn. 132 e 136).

Quest'ultimo fenomeno, oltre a comportare uno scarso livello di trasparenza nelle scelte relative all'utilizzo e al reperimento delle risorse pubbliche di cui alla decisione legislativa, appare anche in contrasto con la legge di contabilità, la quale prevede singole ipotesi di copertura finanziaria ciascuna delle quali riferita ad un onere (per la ricostruzione della corrispondenza tra singolo onere e singola copertura cfr. le già richiamate tavole allegate alla presente Relazione in riferimento a ciascun atto legislativo: legge e decreto legislativo). Senza una tale corrispondenza, ad esempio, quando si è in presenza di coperture a valere anche su stanziamenti di conto capitale, non si può escludere la dequalificazione della spesa, in assenza dell'indicazione delle quote di oneri di egual natura.

Quanto al primo fenomeno invece (riferimento a risorse interne senza differenziare tra entrate e spese), non appare ispirato a trasparenza un modello legislativo privo delle necessarie distinzioni, che non consenta cioè una ricostruzione sistematica delle coperture nell'ambito della dicotomia di base tra maggiori entrate e minori spese, prevista dalla legge di contabilità. Nella misura in cui si tratti dell'utilizzo di effetti indiretti, si ricorda il principio dell'integrità, attuativo dell'art. 81 Cost. in base all'art. 24 della legge di contabilità e declinabile almeno sotto il profilo dell'esigenza di trasparenza.

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.

A.7. Osservazioni sulla tecnica del limite di spesa

Il tema prima esaminato della qualità delle Relazioni tecniche richiama l'altro relativo alla 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 intesa a 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, il cui effetto può confliggere con un tetto di spesa, in quanto non prevedibili *ex ante* nei loro effetti.

In questi casi appare incongruo adottare la tecnica del limite di spesa, specialmente se sono numerose le situazioni soggettive interessate o disciplinate dalle normative di merito. Per la presente Relazione si rinvia, ad esempio, alla fattispecie dei decreti legislativi nn. 101 e 127.

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.

A.8. Aspetti innovativi nella stima degli oneri anche in termini di cassa

In materia si registra la novità procedurale nella valutazione degli oneri di cui alla legge n. 136, di seguito esaminata in dettaglio. Ai fini delle Considerazioni generali si possono riassumere le novità e la problematica nei seguenti punti.

Anzitutto, gli oneri vengono valutati in riferimento non solo al saldo netto da finanziare, ma anche per i riflessi sugli altri saldi attraverso l'incremento dell'apposito fondo di sola cassa utilizzato per colmare la differenza tra gli effetti sulla competenza e sugli altri saldi: ciò in quanto tali riflessi vanno a comporre il

quadro delle coperture di cui agli interventi previsti dalla legge di bilancio. Si concretizza così una tecnica che può essere valutata positivamente, pur in assenza di indicazioni nella Relazione tecnica circa i coefficienti sottostanti.

Ciò merita un'attenzione dal punto di vista ordinamentale per numerosi profili. Si accentua la divaricazione tra la contabilità in cui si esprime il documento di cui al bilancio dello Stato e le altre contabilità. Questo in prospettiva può comportare una riflessione a livello di sistema sulle stesse modalità di assolvimento dell'obbligo di copertura, anche sugli aspetti istituzionali, non essendo pubblici - e dunque disponibili per il Parlamento - i coefficienti nei passaggi tra le varie contabilità. La scelta in questione da parte del Governo implica dunque una riflessione anche sul ruolo che può giocare la Tesoreria nel circuito costituzionale dell'assolvimento dell'obbligo di copertura, a fronte di una ormai risalente ed omogenea interpretazione nel senso di un suo riferimento ai soli aspetti di mera competenza (cui sottostà una funzione "servente" dell'autorizzazione di cassa, a sua volta in via di forte evoluzione per la transizione in atto verso il sistema della "competenza potenziata"). La problematica appena evidenziata assume un ruolo accresciuto anche tenendo conto della coesistenza, nello stesso quadro costituzionale, di contabilità e sistemi di riferimento diversi nonché in considerazione anche del citato passaggio al momento ancora non valutabile: quello alla cd. "competenza potenziata" (sulle cui conseguenze difatti non si hanno per ora indicazioni, come di seguito riferito a proposito della legge di bilancio per il 2019).

Per intanto, la conclusione circa la vicenda qui in esame può consistere nel ritenere necessaria l'esplicitazione dei coefficienti assunti da parte del Governo onde conferire trasparenza ad operazioni di tal tipo (pur da valutare positivamente), il che richiede anche una diversa conformazione delle stesse Relazioni tecniche.

B. Osservazioni riguardanti la legge di bilancio

Per quanto concerne la sessione di bilancio, si fa presente che una gran parte delle osservazioni svolte nei precedenti anni trova conferma anche in riferimento alla sessione 2018. Si evidenziano di seguito, in particolare, alcuni temi più significativi della sessione qui esaminata.

B.1. La data di presentazione dei vari documenti e la relativa modifica di contenuti

In sintesi, continuano a non essere rispettati anche nella sessione 2018 i termini previsti dalla legge di contabilità per la presentazione dei documenti di sessione in riferimento sia alla Nota di aggiornamento che al disegno di legge di bilancio. Come si è avuto modo di far presente nel passato, tali termini hanno lo scopo di permettere al Parlamento di avere sufficiente tempo a disposizione per l'esame di propria competenza nonché di dar luogo, in linea generale, per la programmazione, ad uno svolgimento delle varie fasi dell'*iter* tale da risultare coerente con il termine del 15 ottobre, al quale inviare il Documento programmatico di bilancio agli organi europei.

La novità della sessione 2018 sta nel fatto che si è notevolmente accentuato il processo di autonomizzazione del citato Documento programmatico, che è stato rivisto nel mese di novembre, dopo la versione iniziale inviata ad ottobre, ed il cui contenuto - sostanzialmente - è stato ulteriormente aggiornato a dicembre con la reimpostazione del quadro programmatico. Come più diffusamente illustrato nel successivo par. a.2. del commento alla legge di bilancio, almeno per la sessione 2018 ciò rappresenta di fatto un superamento del sistema ordinamentale in vigore, che richiede infatti la previa individuazione degli obiettivi e la relativa approvazione parlamentare (Nota di aggiornamento), che successivamente vanno a comporre il predetto Documento programmatico del 15 ottobre. Va ricordato, da questo punto di vista, che la legge di contabilità differenzia la fase programmatica da quella attuativa.

B.2. Il problema del contenuto della Sezione I della legge di bilancio

1) L'accantonamento di somme di cui ai commi 1117-1120

Oltre ai consueti problemi di difformità di molte norme contenute nella legge di bilancio rispetto alle prescrizioni contenute nella stessa legge n. 243 del 2012 (art. 15, comma 2), come in dettaglio viene illustrato nel par. c.1.1., la legge di bilancio 2018 presenta una clausola di salvaguardia consistente nell'accantonamento di stanziamenti il cui disaccantonamento verrà deciso nel prossimo mese di luglio in dipendenza dell'andamento della finanza pubblica rispetto agli obiettivi. Nell'indicato paragrafo vengono svolte considerazioni sugli aspetti ordinamentali del meccanismo normativo in relazione essenzialmente al fatto che il Parlamento non viene coinvolto nella decisione sul disaccantonamento o meno e risulta destinatario di comunicazioni solo in esito

alla flessibilità all'interno dello stato di previsione nelle more della decisione circa il disaccantonamento o meno.

In assenza di specificazioni detta flessibilità potrebbe estendersi quindi anche ai fattori legislativi e per essa non è previsto un vincolo di non peggioramento della qualità della spesa. Il quadro delle possibilità di intervento per il Governo fino alla data di luglio appare dunque dilatato rispetto a quanto previsto dalla legge di contabilità, che fissa l'unità di voto nel programma, i cui stanziamenti potrebbero però essere del tutto modificati (in teoria) in via amministrativa entro il predetto mese di luglio seguendo la procedura qui in esame. Anche il richiamo poi, contenuto nei commi prima richiamati, all'art. 7 della citata legge n. 243 del 2012 appare incongruo, in quanto con quest'ultimo si prevede l'informativa al Parlamento in caso di esiti negativi del monitoraggio, ipotesi, questa, non contemplata dai commi in questione. La stessa data di luglio prevista per la verifica è incongrua, in quanto è già al 30 giugno, con la presentazione del disegno di legge di assestamento, che si ha il quadro del monitoraggio e la possibilità di usare anche detto disegno di legge per gli eventuali interventi di correzione, che possono non consistere solo nella conferma o meno dell'accantonamento delle somme sterilizzate.

Oltretutto, se entro agosto deve attivarsi la procedura endogovernativa (comma 1119), non appare chiaro il riferimento alle risultanze della Nota di aggiornamento da presentare il 27 settembre.

2) Il mancato aggiornamento di saldo e l'indicazione di due saldi di competenza nel comma 1

Una delle particolarità della legge di bilancio per il 2019 consiste nel fatto che il comma 1 indica due saldi netti da finanziare con cifre distinte, come viene illustrato in dettaglio nel successivo par. c. 1. 3., lettera a). Non essendo state fornite dal Governo indicazioni sulle motivazioni di tale scelta, rimane poi l'incongruità del mancato aggiornamento del saldo principale di riferimento di cui al primo periodo del comma 1 della legge, alla luce delle modifiche intervenute durante la sessione del quadro degli obiettivi: infatti, pur trattandosi di un limite massimo, ciò non esime da un'esigenza di coerenza tra tale limite ed il saldo di finanza pubblica. Si può supporre che tale mancato aggiornamento sia stato dovuto ad esigenze dettate dai tempi ristretti della sessione incompatibili forse con un voto autonomo del Parlamento.

Va anche considerato, per il doppio saldo, che, in caso di andamento negativo della gestione rispetto agli obiettivi, quello più contenuto tra i due

indicati non è in grado di impedire formalmente il peggioramento della gestione, sicché l'indicazione di un saldo più ridotto appare svolgere solo una funzione segnaletica. Oltretutto, avendo, tale secondo saldo, sempre fatto parte dei quadri riassuntivi della Sezione II della legge, la sua evidenziazione a livello normativo sembra contraddire una prassi intesa ad indicare nella Sezione I della legge di bilancio un solo saldo netto da finanziare-obiettivo che, in quanto costruito come limite massimo, presenta in tal modo una sorta di margine per far fronte ad eventuali scostamenti tra gestione e quadro programmatico.

B.3. Problematiche relative alla Sezione II

Come sviluppato in dettaglio nel successivo paragrafo c. 2. 3., lettere a), b), c) e d), pur in presenza di un apparato documentativo ed espositivo di dimensioni notevolmente accresciute rispetto al passato (anche in connessione con le numerose novelle alla legge di contabilità da ultimo intervenute nel 2018), si segnalano alcuni problemi metodologici, in gran parte dovuti a carenze di informazione che rendono il quadro della documentazione non del tutto esaustivo.

Quanto ai dati esposti, non risulta dimostrato il rispetto del divieto - previsto dalla legge di contabilità - circa il non peggioramento della qualità della spesa nell'utilizzo delle varie forme di flessibilità, né vengono forniti dettagli circa l'utilizzo delle facoltà in capo al Governo di riscrivere i residui passivi eliminati e quelli riaccertati. Ancorché richiamato nella documentazione governativa a livello di principio, non risulta chiaro poi se ed in quale misura il nuovo principio della competenza potenziata, entrato in vigore il 1° gennaio u.s., sia stato o meno assunto tra i criteri di impostazione delle previsioni di bilancio per il 2019.

Sebbene risulti poi migliorato il quadro del raccordo tra stanziamenti di bilancio e leggi sostanziali in essere (e senza considerare la positiva singolarità nel nostro ordinamento di una catalogazione della tipologia di leggi da parte di una legge-quadro come quella di contabilità), non sembra che vengano richiamate tutte le normative sottostanti alla singola unità elementare, anche in quanto il nomenclatore dei capitoli continua a registrare ritardi nell'aggiornamento. Da ultimo, permane il problema (risalente) della necessità di arricchire la Relazione tecnica in riferimento alla Sezione II, sì da permettere (in teoria) la ricostruzione in dettaglio delle determinanti della quantificazione degli stanziamenti riferiti alla singola unità elementare (si continua a proporre il solo riferimento alle categorie economiche di bilancio).

1.3. Giurisprudenza costituzionale

Tre sono le sentenze depositate dalla Consulta nell'ultimo quadrimestre del 2018 che meritano segnalazione per i profili che attengono strettamente al principio della copertura delle leggi di spesa (art. 81, terzo comma, Cost.): **sentenze nn. 196, 238 e 247**.

Con la **sentenza n. 196 del 2018**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Liguria 28 aprile 2008, n. 10 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2008), nonché dell'art. 2, comma 2, limitatamente alle parole «prioritariamente per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della vice dirigenza», nonché dei commi 3 e 4, della legge della Regione Liguria 24 novembre 2008, n. 42 (Norme urgenti in materia di personale, certificazione energetica, Comunità montane e disposizioni diverse).

Nell'occasione, la Consulta ha accolto la questione di costituzionalità rimessa dalla Sezione di controllo della Corte dei conti per la Liguria, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Liguria per l'esercizio 2016.

In particolare, la Corte costituzionale ha ritenuto i nuovi oneri di spesa introdotti dalla citata normativa ligure privi di "copertura normativa", con lesione dell'art. 81, quarto (*recte*, terzo) comma, Cost. "in quanto relativ[i] a una voce, quella che concerne l'indennità dei vice-dirigenti regionali, connessa all'istituzione di un ruolo del personale regionale, avvenuta senza il necessario fondamento nella contrattazione collettiva e in violazione della competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile»".

Con la **sentenza n. 238 del 2018**, la Corte costituzionale ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale (tra gli altri) dell'art. 33 della legge della Regione Basilicata 24 luglio 2017, n. 19 (Collegato alla legge di Stabilità regionale 2017), in quanto "la Regione Basilicata, nell'escludere i DRG di alta complessità dal computo per il raggiungimento dei tetti di spesa, non ha in effetti previsto alcuna misura alternativa di compensazione, andando a incidere negativamente sul risultato finanziario complessivo indicato nella legge statale. Parimenti, la non computabilità nei tetti di spesa delle altre prestazioni, relative all'attività di specialistica ambulatoriale (di cui alla lettera b dell'impugnato art. 33), è passibile di determinare oneri aggiuntivi e non coperti, sicché non è consentita dalla legislazione nazionale".

Infine, con la **sentenza n. 247 del 2018**, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Molise 24 ottobre 2017, n.

16 (Disposizioni regionali in materia di disturbi dello spettro autistico e disturbi pervasivi dello sviluppo).

La Corte, in premessa, in materia di percorsi formativi propedeutici all'inserimento lavorativo dei soggetti affetti da disturbi dello spettro autistico e da disturbi del comportamento e disabilità intellettiva e relazionale (art. 11), introduce disposizioni finalizzate all'integrazione sociale, scolastica e lavorativa delle persone affette da tali disturbi. L'art. 14, poi, nel prevedere la copertura degli oneri dell'intera legge a carico del Fondo sanitario regionale, comprende anche gli interventi in questione.

Ebbene, secondo il Giudice delle leggi, "tali interventi attengono [...] a profili sociali e professionali: essi, pertanto, non possono essere messi a carico di un fondo destinato al finanziamento della spesa sanitaria", ritenendo fondata la censura di violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. per difetto di copertura.

2. SINGOLE LEGGI

Legge 21 settembre 2018 n. 108, di conversione del decreto-legge n. 91 del 25 luglio 2018, dettante proroga di termini previsti da disposizioni legislative

Si tratta del consueto provvedimento d'urgenza inteso a prorogare termini in scadenza di disposizioni riguardanti varie amministrazioni. Il decreto-legge è stato modificato sia in prima lettura presso il Senato della Repubblica, che in seconda lettura presso la Camera dei Deputati. Il Governo risulta aver presentato la Relazione tecnica aggiornata, dalla quale si evince la modesta portata finanziaria del testo (anche tenendo conto delle modifiche apportate), con un saldo comunque di segno neutro. In termini di contabilità nazionale, la Nota di aggiornamento al Def 2018 conferma tale effetto.

Dal punto di vista metodologico, premesso che in gran parte si tratta di norme per un verso di portata ordinamentale e per altro verso tali da comportare oneri che vengono finanziati mediante riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, si evidenziano tre disposizioni in particolare.

Anzitutto, viene in rilievo l'art. 9, comma 2, che, nel recare modifiche al riparto del fondo di solidarietà comunale nei comuni del cratere - sisma Emilia-Romagna 2012 e l'Aquila 2009, risulterebbe, secondo la Relazione tecnica, finanziariamente neutrale "atteso che il minor taglio nei confronti dei comuni interessati determina un maggior taglio in corrispondente misura a carico dei restanti comuni". Pur trattandosi presumibilmente di cifre modeste, si tratta di una posizione che non può essere assentita in via di principio, in quanto non viene data dimostrazione della sostenibilità del maggior "taglio" a carico degli altri comuni, come si è già avuto modo di far presente in analoghe occasioni.

Si segnala altresì l'art. 12, relativo al rifinanziamento del fondo per la stabilizzazione del tasso di interesse e di cambio in operazioni di *export credit*, una parte dei cui oneri viene coperta utilizzando il fondo per il rifinanziamento delle disponibilità per il pagamento dei debiti commerciali, il quale a sua volta era stato compensato mediante emissione di debito pubblico in quanto era stata accertata la sussistenza di quei "fattori rilevanti" per i quali la normativa eurounitaria consente tale tipo di copertura. Come, anche in questo caso, già rilevato in occasione di analoghe circostanze, se è da ritenersi che il richiamo al decreto-legge n. 66 del 2014 vada riferito ai relativi rifinanziamenti, escludendosi una copertura sul fondo originario in quanto finanziato con debito pubblico si pone un problema di miglioramento della tecnica legislativa, tale da eliminare

l'eventuale equivoco: in altre parole, i successivi rifinanziamenti del fondo originario andrebbero costruiti come nuovi fondi.

Viene infine in rilievo l'art. 13, relativamente ai commi 02 - 04, in virtù dei quali la sospensione fino al 2020 delle convenzioni concluse tra lo Stato e i comuni per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie determina un miglioramento dei saldi riferiti alle pubbliche amministrazioni (comma 03). Tale miglioramento viene poi destinato alla riassegnazione anche nel bilancio di cassa di disponibilità di pari importo per favorire gli investimenti delle città metropolitane, delle province e dei comuni da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti (comma 04), sicché il combinato disposto dei due commi dovrebbe risultare a saldo zero per le contabilità riferite alle pubbliche amministrazioni.

L'apposito allegato non coglie effetti connessi alla normativa in esame, il che è spiegabile trattandosi di un onere solo di cassa. Ma ciò non esclude però che tutta l'operazione non possa essere considerata a saldo zero, in quanto il predetto comma 03 non evidenzia esplicitamente un miglioramento del saldo di bilancio di cassa, sicché il peggioramento di quest'ultimo ad opera del successivo comma 04 non può essere considerato compensato ed il risultato contabile dei due commi consiste formalmente in una nuova spesa di cassa priva di copertura.

Su piano dei principi giova brevemente ricordare che in tanto la cassa non è stata sottoposta alla copertura finanziaria in quanto tale da trovare corrispondenza nella competenza, cui è correlato tale obbligo: si deve ritenere pertanto che, nel caso in esame, in assenza di uno stanziamento di competenza, l'iscrizione in bilancio di uno stanziamento di spesa di sola cassa doveva essere compensata, salvo che non si ritenga in via interpretativa che il riferimento alla riduzione del Fondo per lo sviluppo e la coesione di cui al secondo periodo del comma 02 dell'articolo, a seguito della rimodulazione degli impegni e dei pagamenti in conseguenza della sospensione biennale delle convenzioni, non debba essere inteso nel senso della riduzione della spesa di bilancio anche di cassa. Ma anche in tale ipotesi, fermo rimanendo che l'operazione nel suo complesso non è chiara per gli aspetti riferiti alla competenza, permarrrebbe comunque il problema della mancata indicazione di importi da parte del citato secondo periodo del comma 02, importi che, solo in base ad una *presumptio iuris tantum*, possono essere ritenuti coincidenti con quelli di cassa di cui al comma 04, che dovrebbero infatti essere destinati al pagamento (presumibilmente in conto residuo) relativo agli stanziamenti previsti per il biennio 2016-2017.

Su alcuni aspetti dell'intera operazione qui in esame si rinvia comunque al parere delle Sezioni Riunite in sede consultiva del 1° ottobre u.s.

Legge 16 novembre 2018, n. 130, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, recante disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze

Si tratta del provvedimento d'urgenza che detta disposizioni per la città di Genova e per altri sismi ed emergenze. Esso consta di 46 articoli, raggruppati in cinque capi, e risulta modificato ed integrato a seguito dell'esame parlamentare riferito alla prima lettura svoltasi presso la Camera dei Deputati.

Oltre alle Relazioni tecniche che tengono conto dei vari aggiornamenti, è stato prodotto anche l'apposito allegato che riepiloga gli effetti sui tre saldi. Se ne ricava che, in termini di competenza di bilancio, nel 2018 si hanno maggiori entrate superiori alle maggiori spese, con un avanzo di 40 milioni, che si incrementano a 120 milioni nell'anno successivo in virtù di minori spese quasi pari all'intero importo del *surplus*. Nel 2021 la dimensione dell'intervento quasi si azzerava, con un saldo nullo. Si tratta dunque di una struttura finanziaria coerente con la natura d'urgenza del provvedimento.

Diversi sono naturalmente gli effetti sugli altri saldi, generalmente di entità inferiore, il che riduce anche i citati avanzi, spostati nel 2021, in coerenza con la logica che presiede alla costruzione di tali grandezze.

La struttura finanziaria del provvedimento concentra in linea generale - con l'eccezione di alcune norme - gli oneri e le coperture nell'art. 45, con la caratteristica, per i primi, di rappresentare un presidio sostenibile in ordine alla tenuta del quadro finanziario complessivo, essendo configurati come limiti di spesa. Si segnala solo l'art. 43, comma 1 in particolare, in materia di misure urgenti in favore dei soggetti beneficiari di mutui agevolati, che presenta un onere solo in termini di fabbisogno e una configurazione come limite: ciò rappresenta una scelta metodologicamente poco coerente con l'ordinamento, in quanto i benefici vengono corrisposti a domanda.

Sul versante delle coperture, vengono correttamente tenuti presente i diversi effetti sui vari saldi. Le compensazioni insistono in gran parte sul ricorso ai fondi speciali e in parte sulle entrate non riassegnate derivanti dalle sanzioni

irrogate dall’Autorità garante, della concorrenza e del mercato. Da questo secondo punto di vista si ribadisce l’incongruità di flussi in entrata la cui collocazione contabile, in attesa della relativa riassegnazione secondo legge, non risulta ben chiara, se non per il fatto di rappresentare risorse che possono essere riassegnate anche in esercizi successivi, con effetti opposti sui saldi.

Come prima accennato, numerose norme prevedono quantificazioni di oneri e coperture finanziarie autonome: non emergono fattispecie particolarmente meritevoli di osservazioni metodologiche. Si tratta infatti di oneri fissati come limiti di spesa e la cui copertura viene reperita sia riducendo altre autorizzazioni legislative sia avvalendosi delle disponibilità in essere su contabilità speciali.

Quest’ultima circostanza richiama un problema più ampio a proposito del provvedimento. Poiché, infatti, l’operatività di alcune norme riguardanti emergenze ed eventi sismici è prevista a valere su contabilità speciali, occorre ribadire, per le motivazioni più volte ricordate, che ciò anzitutto appare in contrasto con il processo in atto, inteso a far rifluire nella contabilità ordinaria gli stanziamenti fuori bilancio, in attuazione peraltro di apposita disposizione della legge rinforzata n. 243 del 2012. Oltretutto, dall’adozione di simili tecniche di gestione di risorse dello Stato emerge che le recenti e pur numerose modifiche alla legge di contabilità evidentemente non hanno risolto il problema di dotare l’ordinamento di modalità ordinarie di svolgimento delle procedure contabili di spesa nei casi di particolare urgenza. È opportuno aggiungere, da ultimo, che il fatto che vari tipi di oneri vengano compensati a valere su contabilità speciali pone il problema dei criteri con cui si procede alla quantificazione delle risorse destinate a tali contabilità, se esse sono destinate poi alla copertura di oneri successivi senza richiedere incrementi di risorse (cfr. Considerazioni generali, par. A.4, n.4).

Legge 1° dicembre 2018, n. 132, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate

Il provvedimento d'urgenza, notevolmente integrato e modificato nel corso dell'esame in prima lettura presso il Senato della Repubblica, consta di quattro titoli e per esso è stata presentata la Relazione tecnica aggiornata, così come altra documentazione dell'amministrazione del Ministero dell'interno, mentre non risulta accluso l'apposito allegato riepilogativo degli effetti sui tre saldi.

Nonostante che tale ultima circostanza si ponga in contrasto con la legge di contabilità, tuttavia la struttura finanziaria del provvedimento costituisce una (sia pur non del tutto esaustiva) motivazione per tale mancata presentazione: infatti, la legge è costruita in maniera tale da presentare una serie di tetti di spesa, oltre a numerose clausole d'invarianza.

Quanto dunque agli aspetti di quantificazione degli oneri, in linea generale mancano profili particolarmente problematici dal punto di vista metodologico. Insistendo peraltro, una parte della copertura, su generiche riduzioni di autorizzazioni legislative di spesa, non è sempre chiaro il rapporto che passa tra le nuove finalità e quelle in essere e dunque se tale coesistenza non sia destinata a creare i presupposti per una pressione in futuro in vista di accresciuti stanziamenti a legislazione vigente. Ciò vale naturalmente anche per alcuni casi coperti da clausole d'invarianza.

Nel dettaglio, si rileva, ad esempio, per l'art. 31-ter (relativo alle occupazioni arbitrarie di immobili), che la costituzione di un fondo per un'indennità onnicomprensiva a favore del proprietario per il mancato godimento del bene riporta una quantificazione definita "iniziale", che la stessa Relazione tecnica prevede in possibile aumento, ancorché non risulti quantificabile, con copertura facendo ricorso anche alle risorse provenienti dal Fondo Unico di Giustizia per l'eventuale parte incrementale (l'onere di base è coperto con il fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive). Ciò da un lato può sembrare ragionevole, attesa la oggettiva difficoltà di quantificare gli oneri effettivi degli anni a venire, ma dall'altro, sul piano delle coperture, ribadisce la scarsa

trasparenza con cui vengono costruite molte poste di bilancio a legislazione vigente. Sicché molte di esse sembrano costruite in base a parametri che lasciano spazi di discrezionalità tali da consentire di farvi ricorso per la copertura di oneri di altro tipo, come nel caso di specie.

L'art. 33, relativo ai risparmi per lavoro straordinario delle Forze di polizia, nonostante la copiosa documentazione governativa prodotta, non appare del tutto chiaro nei suoi aspetti finanziari ed in particolare per la soppressione dei limiti di spesa esistenti: nonostante l'esiguità degli importi, il fatto che si faccia riferimento agli stanziamenti in essere - il che doterebbe *ex se* la norma della copertura finanziaria, come recita la Relazione tecnica - fa intendere che, sul piano metodologico, questo può essere uno dei casi in cui il rapporto tra norma e bilancio è tale per cui sono i progressivi aumenti degli stanziamenti a legislazione vigente a fornire di fatto la copertura ai meccanismi normativi. Nella fattispecie ne può essere prova la circostanza secondo cui l'ultimo incremento è avvenuto con legge di assestamento. Il problema si pone in termini simili per la gran parte delle norme in materia di personale pubblico, che danno luogo spesso a meccanismi normativi destinati a porre le premesse per futuri incrementi di spesa a legislazione vigente.

L'art. 35-*quinquies*, comma 3, risuona come una indiretta conferma di tale tendenza: a fronte, infatti, di una riduzione di autorizzazioni legislative in essere a copertura dell'onere dei precedenti commi, il comma 3 prevede che tali autorizzazioni ("temporaneamente definanziate", come fa presente la relazione tecnica) possono essere reintegrate mediante rimodulazione di risorse finanziarie assegnate o da assegnare al ministero per la realizzazione di investimenti. Sebbene, a proposito del reintegro, si tratti di una possibilità e non di un obbligo, si osserva comunque che la norma fissa, dunque, il principio del reintegro di coperture utilizzate per altre finalità. Il riferimento poi alle risorse finanziarie già assegnate sembra superare il fatto che la legge di bilancio è strutturata per programmi, cui corrispondono finalità, sicché per questo verso la norma si pone di fatto come una delega al ministero a variare stanziamenti di conto capitale per reintegrare quelli ridotti per finalità di copertura, scollegando dunque gli stanziamenti dalla legge in vigore.

Sul versante, infine, delle coperture di cui all'art. 39, vengono utilizzati per lo più fondi speciali, anche se è assente l'indicazione della quota di onere di conto capitale coperta con i fondi speciali aventi analoga natura, sicché non può essere esclusa una dequalificazione della spesa: è il problema più ampio segnalato nelle Considerazioni generali (par. A.6), consistente nel mancato collegamento tra singolo onere e singola copertura. Quanto infine alla quota di copertura a valere

sulle entrate che vanno a finanziare il fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive, il Governo ha garantito la sussistenza di risorse inutilizzate.

Si ricorda, da ultimo, quanto evidenziato nelle Considerazioni generali (par. A.4.2) in materia di utilizzo della copertura del fondo speciale per oneri pluriennali: si tratta di una prassi risalente, che poteva avere una giustificazione in presenza di risorse quantitativamente di rilievo appostate su tali fondi, ma che in realtà ora – nel mutato scenario di finanza pubblica - rischia di creare rigidità nei bilanci futuri, non essendo certa la proiezione pluriennale dei fondi speciali di un determinato triennio, a fronte invece di oneri caratterizzati da consistente rigidità.

Legge 17 dicembre 2018, n. 136, recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n. 119, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria

Si premette che sul decreto-legge la Corte ha avuto già modo di esprimersi nell'audizione parlamentare del 31 ottobre u.s. (relativa anche al disegno di legge di bilancio), alle cui osservazioni si fa qui rinvio per gli aspetti di merito.

a. Profili generali

Va premesso 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 di seguito meglio illustrato a proposito della legge di bilancio, l'impatto del provvedimento sulla manovra si sostanzia nell'art. 26, commi 1 e 2, i quali integrano, rispettivamente, il fondo per la riduzione della pressione fiscale e quello per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali. Lo scopo esplicito è di destinare le risorse "al raggiungimento degli obiettivi programmatici della manovra di finanza pubblica" (ultimi periodi dei due commi citati, che meglio potevano essere formulati come riferiti agli "obiettivi" di cui agli art. 10 e ss. della legge di contabilità).

Quanto agli effetti finanziari del provvedimento, si rileva che, in base all'apposito allegato aggiornato relativo ai tre saldi, si ha un miglioramento del saldo netto da finanziarie per il 2018 di quasi 177 milioni di euro, come effetto di un volume delle entrate superiore a quello delle spese, mentre negli anni successivi il saldo è quasi nullo, pur risultando il valore lordo delle poste molto più elevato. Per il fabbisogno il miglioramento si eleva a 442 milioni per il 2018, per poi ridimensionarsi a poco più di 40 milioni per ciascuno degli anni successivi, per effetto, di maggiori entrate superiori alle maggiori spese. Per l'indebitamento netto, il saldo è quasi nullo per il primo anno e si ragguaglia a quello del fabbisogno per gli anni successivi.

Tali diverse conseguenze traggono origine essenzialmente dal differente impatto delle varie norme sui diversi comparti delle pubbliche amministrazioni, nonché dai coefficienti nel passaggio tra le varie contabilità, anche se il notevole incremento dell'importo lordo a partire dal secondo anno (2019) mette in luce la preordinazione del provvedimento all'esigenza di contribuire alla copertura degli interventi di cui alla legge di bilancio, che decorre infatti dal 2019.

Sempre in linea generale si osserva che il decreto-legge, dal contenuto eterogeneo, presenta una struttura finanziaria per cui, in alcuni casi, le norme onerose trovano copertura nell'apposito articolo 26 e in altri casi al proprio interno.

b. Aspetti metodologici relativi alla quantificazione degli oneri e alla copertura finanziaria

b.1. La tecnica utilizzata per la definizione degli oneri e i relativi elementi innovativi

Prima di svolgere qualche considerazione su singoli aspetti, per i profili metodologici si segnala la tecnica particolare, con tratti innovativi (come anticipato nelle Considerazioni generali di cui al par. A.8), utilizzata per la definizione degli oneri connessi all'incremento - prima citato - del fondo per la riduzione della pressione fiscale e per l'attualizzazione dei contributi pluriennali nonché per la relativa copertura finanziaria di cui all'art. 26 (rispettivamente commi 1 e 2, da un lato, e 3, lettera a), dall'altro).

Per il primo aspetto (quantificazione degli oneri), la metodologia - che, in quanto riferita formalmente ad oneri (ancorché trattisi sostanzialmente di coperture) presenta carattere innovativo - va giudicata come corretta: in sostanza, contestualmente all'incremento del fondo citato per le finalità prima

riportate (comma 1), ossia la copertura di una parte degli oneri di cui alla legge di bilancio per quanto attiene al saldo netto da finanziare di competenza, si incrementa (comma 2) anche il fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali, di solito utilizzato per la compensazione delle differenze del valore delle coperture nel passaggio dalle valutazioni in termini di competenza di bilancio a quelle corrispondenti in termini riferiti agli altri saldi. In questo caso il comma 2 sembra inteso ad incrementare le coperture della legge di bilancio tenuto conto della necessità della tenuta dei saldi diversi da quello di bilancio in senso stretto, sotto il profilo dell'impatto di tale legge.

Per il secondo aspetto (copertura), con il citato comma 3, lettera a) si effettua l'operazione di segno formalmente opposto ai fini della compensazione degli oneri di cui ai primi due commi dell'articolo in questione. Infatti, la quota degli oneri compensati a valere sulla riduzione delle dotazioni di competenza e di cassa relativa alle missioni e ai programmi di spesa degli stati di previsione dei Ministeri viene differenziata per importo a seconda del saldo di riferimento: naturalmente, essa è più ridotta per la competenza di bilancio e più elevata per gli altri saldi. Ciò sempre per tener conto del diverso impatto sui diversi saldi derivante da una medesima norma, in virtù dei diversi coefficienti di realizzazione in conformità a quanto già effettuato da tempo.

Se dunque per gli aspetti metodologici è da apprezzare la scelta del Governo, ciò che va rilevato è che anzitutto tutta la metodologia qui in esame non risulta illustrata nella Relazione tecnica, il che non soddisfa l'esigenza di chiarezza e di trasparenza, dando per impliciti alcuni passaggi tecnici che invece sono meritevoli di esplicitazione.

Ma ciò che è più rilevante è la completa assenza di un'illustrazione dei rapporti che intercorrono tra le diverse stime delle medesime norme sui diversi saldi. In altre parole, nella misura in cui il collegamento avviene tra le stime di cassa incorporate nel bilancio e le corrispondenti valutazioni in riferimento agli altri saldi, non risultano esplicitati i relativi coefficienti. Ciò rende non ripercorribili - e dunque non note nelle determinanti di base - le stime sottostanti alle varie cifre proposte, sicché alla fine mancano informazioni essenziali sulle assunzioni alla base delle quantificazioni e delle valutazioni relative ai vari saldi.

Se ne conclude anche per questo verso che si ripropone con maggior forza l'esigenza di una trasparenza decisamente più estesa ed approfondita in ordine ai criteri specifici di dettaglio seguiti per la costruzione e la gestione dei vari saldi:

problema, questo, ancora risolto in maniera insoddisfacente, nonostante le numerose riforme della legge di contabilità intervenute negli ultimi anni.

b.2. Coperture estese a saldi diversi da quello di bilancio

Emerge comunque la tendenza da parte del Governo intesa ad ampliare la metodologia in tema di quantificazione degli oneri e di copertura finanziaria a saldi diversi da quelli di bilancio. Ciò trova una giustificazione del tutto condivisibile con l'operare dei vincoli in tema di politica di bilancio derivanti dall'ordinamento eurounitario e dal relativo recepimento quale è avvenuto nel nostro ordinamento con le novelle del 2012, riferite sia al testo costituzionale che alla relativa implementazione attraverso la legge n. 243.

Si tratta di una tendenza che va vista anche dal punto di vista del rapporto con l'ordinamento contabile nel suo complesso, incentrato sul bilancio dello Stato come elemento di forte peso all'interno degli equilibri di finanza pubblica, con le implicazioni indotte dal fatto che esso è elaborato in termini di contabilità finanziaria. Al momento si assiste alla coesistenza tra diversi sistemi contabili con cui risultano posti i vari obiettivi, il che contribuisce ad un assetto disomogeneo e che appare lacunoso sotto il profilo della trasparenza dei vari passaggi.

Se assumono maggiore rilevanza, dunque, anche gli altri saldi con le relative contabilità, ciò può implicare la necessità di riflettere sulla conformazione sulla stessa decisione legislativa di diritto sostanziale, ossia se essa debba essere o meno conformata in termini di sola contabilità finanziaria. Ciò si potrebbe anche riflettere sulle stesse modalità in cui si esplica il controllo.

Elemento rilevante all'interno di tale quadro è la necessità di meglio chiarire le modalità di assimilazione nel bilancio della stessa gestione di tesoreria, i cui aspetti previsionali, gestionali e consuntivi appaiono sempre meno scindibili da quella del bilancio in senso stesso, all'interno di una visione in cui l'operatore-Stato gestisce con diverse contabilità, utilizzando dunque strumenti differenziati.

E' evidente infine la necessità di riflettere anche sui limiti di un'interpretazione costituzionale in cui gli strumenti tradizionali di bilancio riferiti al preventivo e al consuntivo presentano margini di miglioramento ai fini dell'integrazione con l'analisi di altre gestioni, *in primis* quella del fabbisogno, le quali non presentano la stessa conformazione del bilancio, ma che svolgono un ruolo tendenzialmente più rilevante nella messa a fuoco dello stato periodico del rapporto tra l'operatore-Stato ed i destinatari delle relative prestazioni.

Tutto ciò comporta probabilmente una riflessione sulla sostanza di una contabilità di Stato ancora incentrata sul solo bilancio, pur essendo in corso l'attuazione di alcuni istituti - come la competenza potenziata in riferimento tanto alle spese quanto alle entrate - i cui esiti non sono ancora chiari e che comunque vanno valutati alla luce della significatività dei conti pubblici e della relativa trasparenza. Tale ultima esigenza implica oltretutto l'esplicitazione, come prima osservato, dei vari passaggi analitici tra la gestione del bilancio, da un lato, e (almeno) della tesoreria, dall'altro (per gli aspetti qui considerati e riferiti allo Stato, naturalmente).

c. Singoli profili relativi alla quantificazione degli oneri

Viene in rilievo l'art. 1, relativo alla definizione agevolata dei processi verbali di constatazione, a proposito del quale non appare chiaro il motivo dell'iscrizione degli effetti su base diluita e quindi pluriennale: comunque, attesa la naturale aleatorietà della quantificazione, forse in questo caso si sarebbe potuto prudenzialmente rinviare l'acquisizione in bilancio degli effetti alla sede del consuntivo, come avviene in altri casi.

Quanto all'art. 2, relativo alla definizione agevolata degli atti del procedimento di accertamento, si registra una carenza delle motivazioni addotte nella Relazione tecnica per pervenire alla quantificazione, pur in assenza di un risultato netto per tener conto dell'effetto sostitutivo della norma rispetto alla legislazione vigente, il che potrebbe però influire anche sull'impatto per esercizi della normativa.

Quanto poi all'art. 7, in materia di regolarizzazione volontaria di periodi d'imposta precedenti per le società e le associazioni sportive dilettantistiche, non sembra sia stato esplicitato il raffronto con le previsioni a legislazione vigente, mentre, quanto al successivo art. 8, riguardante la definizione agevolata delle imposte di consumo, si rileva che la mancata registrazione di effetti sul saldo netto da finanziare non è stata motivata, nel presupposto, forse, che ciò avverrà a consuntivo, in base a motivi di carattere prudenziale.

In merito poi all'art. 20-*quater*, in tema di sospensione temporanea delle minusvalenze nei titoli non durevoli, la Relazione tecnica motiva la mancata ascrizione di minor gettito "in considerazione della circostanza che l'intervento ha effetti sotto il profilo civilistico con la finalità di evitare una riduzione del capitale sociale derivante da situazioni di turbolenza dei mercati". Ciò avrebbe meritato una integrazione per quanto concerne gli effetti della norma sul settore creditizio, che soggiace a normative diverse da quello assicurativo in materia di

obblighi di accantonamento. Sul piano più generale si manifestano poi perplessità per aspetti ordinamentali in riferimento al comma 1, che conferisce ad un decreto ministeriale la possibilità di prorogare la misura negli esercizi successivi, trattandosi di una disposizione che ha l'effetto di modificare la base imponibile degli enti interessati.

In merito poi all'art. 23, recante misure in tema di autotrasporto, non appare chiaro il motivo dell'esplicitazione della copertura per il solo 2018 quando l'agevolazione fiscale potrebbe avere effetti di cassa anche nel 2019 in virtù del meccanismo di saldo e acconto. L'art. 24-ter, relativo alle modifiche al codice del terzo settore, reca il comma 4, estensivo di agevolazioni fiscali, per il quale il Governo ha escluso un minor gettito "considerato comunque che tali oneri sarebbero già ricompresi nella prudenzialità della stima originaria", secondo quanto dichiarato nel corso dell'esame ad opera della Camera dei Deputati: anche in questo caso si registrano carenze informative.

In linea generale, comunque, considerate le inevitabili incertezze di alcune stime, si osserva che, a parte la prudenza di considerare solo a consuntivo le maggiori risorse più incerte nel loro ammontare, sarebbe stato opportuno esplicitare un meccanismo di monitoraggio con contestuale obbligo di riferire al Parlamento circa la verifica dell'effettivo andamento degli effetti stimati dalla Relazione tecnica. Ciò anche in quanto il provvedimento concorre alla copertura della legge di bilancio per il 2019.

d. Profili attinenti alla copertura complessiva

Quanto poi alle compensazioni, esse, come riportato, sono raggruppate nell'art. 26 (al netto di quelle riferite ai singoli articoli) e riguardano varie tipologie, che vanno dalla riduzione della spesa dei ministeri all'utilizzo 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, nonché le autorizzazioni di spesa relative (in sintesi) alle Nazioni Unite, i fondi speciali relativi al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, il fondo per lo sviluppo e la coesione e quello per le esigenze indifferibili.

Sulle singole fattispecie va rammentato che la riduzione degli stanziamenti dei ministeri per il 2018 per un importo di 600 milioni, destinata ad incrementarsi

per tener conto del diverso coefficiente di cassa sugli altri saldi, ripropone - come fu notato a proposito dell'analogo copertura di cui al decreto-legge n. 148 del 2017 - 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 ebbe a ricordare nell'audizione del 7 novembre 2017 a proposito del citato decreto n. 148.

Sul piano metodologico va poi ribadito quanto osservato in analoghe circostanze, ossia che l'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 della legislazione vigente. Anche per questo punto si rinvia comunque alle Considerazioni generali (par. A.3).

La copertura mediante utilizzazione delle entrate da aste delle quote di emissione di CO2 (comma 3, lettera c)), ripropone poi 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. Ciò vale in qualche modo anche per l'utilizzo dei proventi da sanzioni e non ancora riassegnati (comma 5, lettera d)), la cui situazione contabile continua a non apparire chiara, come è stato già segnalato in passato in relazione a fattispecie simili, nelle more della riassegnazione, con effetti di segno opposto tra esercizi per il saldo netto da finanziare.

Nel provvedimento viene poi reiterata - come già accaduto per altri provvedimenti - la copertura generica a valere delle maggiori entrate e delle minori spese generate dal provvedimento stesso, senza distinguere tra le due tipologie (comma 3, lettera g)). A parte la consueta, mancata esplicitazione delle motivazioni alla base di tali quantificazioni, trattandosi di effetti indiretti, si ricorda che una corretta applicazione della legge di contabilità richiede 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. A.6), non senza richiamare il principio di integrità di cui all'art. 24 della legge di contabilità, attuativo dell'art. 81 Cost.

Si ricorda poi che l'utilizzo di residui per finalità di copertura non è contemplato tra le possibilità in tal senso da parte della legge di contabilità (comma 3, lettere e) ed h)). 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. A.4.1)).

Lo stesso utilizzo di disponibilità del Ministero degli affari esteri (comma 3, lettera i)), anche per quanto concerne il fondo globale (lettera f), desta perplessità, se si deve presumere che le risorse sono calibrate per far fronte ad impegni assunti in sede internazionale e che quindi generalmente non dovrebbe essere presentarsi esuberanti di stanziamenti. Si ripropone per altra via il tema del criterio di costruzione delle previsioni tendenziali di bilancio.

Legge 30 dicembre 2018, n. 145, "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021"

Si ricorda preliminarmente che la Corte ha già avuto modo di esprimersi, in riferimento al testo del disegno di legge, nella citata audizione del 12 novembre u.s., ai cui contenuti si fa qui rinvio.

a. Aspetti ordinamentali innovativi in riferimento alla sessione di bilancio 2018

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. Ciò in particolare per quanto riguarda i decreti legislativi nn. 29 del 16 marzo e 116 del 12 settembre u.s., che hanno apportato alcune modifiche alla legge di contabilità riguardanti anche articoli concernenti la sessione di bilancio nonché i relativi istituti. Si tratta di materie su cui la Corte si è espressa in sede consultiva e, da ultimo, nell'audizione parlamentare del 10 luglio u.s. (relativamente allo schema di decreto che si sarebbe poi tradotto nel citato decreto legislativo n. 116).

In estrema sintesi, per quanto concerne il primo decreto (n. 29), è stato elaborato il principio della competenza potenziata, sia per l'impegno di spesa che per l'accertamento di entrata.

Per quanto riguarda il secondo decreto (n. 116), con esso è stata integrata l'informazione riferita a ciascuno stato di previsione e a ciascun programma in riferimento alla suddivisione della spesa in base alle determinanti

contestualmente previste dalla medesima legge di contabilità, ossia gli oneri inderogabili, i fattori legislativi e le spese di adeguamento al fabbisogno (distintamente per gli stanziamenti di parte corrente e di conto capitale), di cui all'art. 21, comma 5, della legge di contabilità. Si è poi esteso il riferimento alla nozione di azione, precisato il relativo meccanismo di aggiornamento e chiarito un problema di formulazione della norma, già segnalato nelle precedenti Relazioni quadrimestrali relative all'ultimo periodo dell'anno, in riferimento ad una migliore specificazione dell'area di cui alla Sezione II della legge di bilancio per quanto riguarda le rimodulazioni e le riprogrammazioni di cui all'art. 23 della legge di contabilità. Contestualmente sono stati meglio chiariti i contenuti dell'istituto delle leggi pluriennali di spesa.

La legge di bilancio 2018 è stata strutturata tenendo conto di tali novità legislative.

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

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, secondo l'interpretazione invalsa).

La materia è stata oggetto di normazione ad opera delle citate novelle 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 di cui all'art. 6 della legge n. 243 del 2012 può essere ora presentata alle Camere come annesso al documento di riferimento.

Come accaduto sin dalla prima applicazione della nuova normativa, la fattispecie si è verificata anche in riferimento alla Nota di aggiornamento del 2018, con la conseguenza che la Relazione sullo scostamento dagli obiettivi prefissati (tra esercizi) è stata presentata a settembre come annesso alla Nota medesima. Nonostante tale natura, essa ha dovuto mantenere però una autonomia giuridica sotto il profilo delle modalità di esame 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 (anziché a scostamenti intrannuali), ma risulta superata l'autonoma evidenza del documento, essendo ora esso un annesso, come prevede il citato art. 10-bis, comma 6, della legge di contabilità. Il che configura comunque una situazione ibrida, che meriterebbe probabilmente una sistemazione sotto il profilo ordinamentale, atteso che un annesso richiede una modalità di approvazione diversa (ed aggravata) rispetto al documento principale.

Trovando poi sostegno - la Relazione in parola - nell'art. 6 della legge n. 243 del 2012, rimane il fatto che probabilmente, come già messo in luce nel passato, la disposizione andava forse interpretata nel senso di riferirsi a scostamenti dagli obiettivi riferiti ad eventi eccezionali che si verificano durante l'esercizio, piuttosto che ad una manovra di politica finanziaria diversa rispetto a quella approvata nell'esercizio precedente: infatti, l'articolo 6 si riferisce agli scostamenti "temporanei", i quali sembrerebbero sostanziare un'ipotesi diversa dalla reimpostazione della manovra di politica finanziaria nel succedersi tra i vari esercizi.

a.2. La data di presentazione dei documenti programmatici e del disegno di legge di bilancio. Modifiche al relativo contenuto

Sempre sul piano ordinamentale, come richiamato nelle Considerazioni generali al paragrafo b1 si ricorda che il documento di cui alla Nota in titolo è stato inviato al Parlamento in data 5 ottobre 2018, mentre il termine previsto dalla legge di contabilità è il 27 settembre, proprio per permettere congrui tempi di discussione per il Parlamento in ordine alle risoluzioni approvative della Nota citata (per i contenuti si rinvia all'apposita audizione della Corte del 9 ottobre u.s.). Lo stesso disegno di legge di bilancio risulta recare la data del 31 ottobre, mentre la legge di contabilità prevede il 20 ottobre: ciò comporta, come osservato in circostanze analoghe nelle trascorse sessioni, l'esigenza di ribadire che "pro futuro appare opportuno un rispetto più puntuale da parte del Governo del termine del 20 ottobre, in vista di un ordinato svolgimento della sessione di bilancio nei due rami del Parlamento".

Si ricorda inoltre che, come si evince dall'apposita audizione parlamentare del ministro dell'economia e delle finanze del 10 ottobre u.s., "a seguito della mancata validazione del quadro macroeconomico programmatico" della Nota di

aggiornamento da parte dell'Ufficio parlamentare di bilancio, è stata attivata la procedura di cui all'art. 18, comma 3, della legge cd. "rinforzata" n. 243 del 2012, in base al quale, "qualora ...l'Ufficio esprima valutazioni significativamente divergenti rispetto a quelle del Governo, su richiesta di almeno un terzo dei componenti di una Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica, quest'ultimo illustra i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni ovvero ritiene di conformarle a quelle dell'Ufficio".

È utile ricordare infine che nel corso del novembre u.s. è stata presentata una nuova versione del Documento programmatico di bilancio e che a dicembre, con una lettera alla Commissione europea, è stato rivisto ulteriormente il quadro macroeconomico e di finanza pubblica, rispetto a cui è risultata coerente poi la legge di bilancio approvata dal Parlamento. Sul piano procedurale, un tema su cui richiamare l'attenzione riguarda se tali ricalibrature del quadro finanziario richiedano o meno una nuova risoluzione approvativa a parte del Parlamento. È in parte lo stesso problema che si pose nel 2017, *mutatis mutandis*, quando il Documento programmatico di bilancio differì rispetto alla Nota di aggiornamento di quell'anno.

Va ricordato al riguardo che è dal 1988 che l'ordinamento contabile prevede una tempistica dei vari passaggi relativi alla definizione della manovra di finanza pubblica tale da differenziare con chiarezza il momento preliminare della definizione del quadro programmatico rispetto a quello successivo della traduzione in norme del quadro previamente approvato con strumenti non legislativi con apposite risoluzioni parlamentari. Tale impianto è rimasto in vigore anche a seguito delle numerose modifiche all'ordinamento, coinvolgendo infatti la fisiologia costituzionale del rapporto tra Governo e Parlamento.

a.3. La procedura di cui all'art. 22-bis della legge di contabilità

Nella precedente sessione si era avuta l'attuazione della norma in titolo, in base alla quale annualmente sono definiti obiettivi di spesa per ciascun ministero.

La conseguenza è stata che, come prospettato nei documenti di supporto della legge di bilancio per il 2018 e come confermato in quella per il 2019 (con riferimento anche alla composizione per titoli di spesa), i dati forniti prospettano i risparmi di spesa dei Ministeri connessi alla formulazione di obiettivi ed al cui raggiungimento fungono da supporto anche le corrispondenti norme della Sezione I della legge (sia pure con separata evidenziazione), ma che sono riconducibili, per la Sezione II, al processo più generale di formazione della legge di bilancio in base alla procedura di cui all'art. 22-bis in titolo.

Per la sessione 2018, la circolare n. 17/2018 del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato faceva presente l'obbligo secondo cui le previsioni 2019-2021 avrebbero dovuto in ogni caso garantire il raggiungimento delle riduzioni di spesa oggetto del dPCM del 28 giugno 2017, tenendo conto anche degli accordi di monitoraggio di ciascun ministero. I dati aggiornati evidenziano gli importi (da considerarsi aggiuntivi rispetto a quanto prospettato per il triennio 2018-2020 relativamente agli esercizi in comune) di risparmi da attribuire alla Sezione II.

Tra l'altro, si nota che il rapporto tra i saldi, limitatamente alla Sezione II per la quota concernente i risparmi di spesa del Ministeri, presenta un coefficiente pari all'unità nel raffronto tra le varie grandezze, pur consistendo, tali risparmi, quasi per un terzo di minori spese di conto capitale. Il dettaglio (presentato per titoli e categorie) viene offerto comunque solo in riferimento alla contabilità finanziaria, il che non consente di valutare i coefficienti nel passaggio tra i vari saldi a livello più analitico.

Sulla metodologia e sulla tempistica di tutta l'attività di programmazione è da registrare comunque un'esigenza di maggiore trasparenza e di maggiori informazioni al Parlamento, anche sotto il profilo del collegamento tra gli accordi, i risultati ed i contenuti delle Note integrative nonché delle motivazioni sottostanti alle quantificazioni di cui agli accordi e che si dovrebbero riflettere nelle previsioni di bilancio. Sull'argomento si rinvia comunque all'audizione del 6 marzo u.s. presso la Camera dei Deputati, anche per gli aspetti ordinamentali.

a.4. Il ricorso a strumenti legislativi fuori sessione

In tema di copertura merita di essere ricordato quanto già segnalato a proposito del decreto-legge n. 119, 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 poi dalla legge di bilancio.

Si tratta di una soluzione dettata da aspetti tecnici legati alla formalizzazione di un meccanismo-ponte tra le due iniziative legislative e cui è stato possibile ricorrere in presenza di un decreto-legge emanato prima della presentazione del disegno di legge di bilancio (quindi, tale formalmente da

costituire legislazione vigente al momento della presentazione del disegno di legge di bilancio).

Ai fini della definizione della manovra si è venuto a riproporre in tal modo - per l'aspetto riferito all'attingimento di risorse esterne alla legge di bilancio - il regime cui si era fatto ricorso nelle precedenti legislature.

Ciò ripropone indirettamente la necessità di riflettere sul mantenimento dell'attuale configurazione dell'istituto del provvedimento collegato in quanto avulso dalla sessione di bilancio, anche se tale configurazione deriva da un'esperienza in cui la manovra risultava disseminata in vari provvedimenti e l'unificazione da ultimo intervenuta nell'unitaria legge di bilancio ha rappresentato, da questo punto di vista, un elemento di razionalizzazione delle modalità di approvazione della manovra di bilancio, confinando la figura del "collegato" alla realizzazione degli obiettivi del programma del Governo .

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

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 12 novembre u.s. presso le Commissioni bilancio congiunte dei due rami del Parlamento in riferimento al testo iniziale del disegno di legge.

Quanto all'illustrazione degli aspetti finanziari della legge al termine della sessione, occorre sempre tener conto della prospettazione delle risultanze quale risulta a seguito dell'unificazione della legge di bilancio con quella di stabilità, come previsto dalla novella della legge di contabilità approvata nel 2016 e come già attuato nelle sessioni di bilancio a partire da quella 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 19,5 miliardi per il primo anno (2019) nonché di 14,3 miliardi circa per ciascuno degli anni successivi (2020 e 2021).

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 2019 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 circa 1,4 miliardi.

Nel secondo anno (2020) la Sezione I continua ad aggravare il saldo, con un effetto di recupero rispetto al risultato complessivo a carico della Sezione II per 0,7 miliardi, mentre nel terzo anno (2021) la quota di manovra di cui alla Sezione II (a legislazione vigente) è peggiorativa per 5,3 miliardi ed i suoi effetti si vanno a sommare a quelli della Sezione I nel determinare il risultato complessivo prima riportato.

Va sottolineato che, alla luce della nuova struttura della legge di bilancio a partire dal 2016, 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 autonoma componente risulta fornita evidenza nei documenti presentati dal Governo.

In termini di contabilità finanziaria, dal passaggio dal primo al terzo anno ancora una volta non si evince una tendenza univoca nella funzione della Sezione II (fermo rimanendo che il risultato complessivo dipende - almeno per i primi due esercizi - in via di gran lunga preponderante dalla Sezione I). Infatti, come già evidenziato, l'effetto aggregato aggiornato della quota di manovra afferente alla Sezione II ha comportato una minore spesa netta di 1,4 miliardi circa per il 2019, che si riduce notevolmente nel secondo anno (0,7 miliardi), per diventare un onere di 5,3 miliardi nel 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 in conto capitale, così come nel secondo anno, quando le riprogrammazioni della spesa d'investimento per 4,2 miliardi sostanzialmente compensano i rifinanziamenti sia di parte corrente che di conto capitale. Nel terzo anno il descritto peggioramento complessivo è dovuto in gran parte ad una riprogrammazione della spesa d'investimento (4,2 miliardi).

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. Essi sono comunque riconducibili, per la parte attinente alla Sezione II, al processo più generale di formazione della legge di bilancio in base alla procedura di cui all'art. 22-*bis*, prima citato, 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 l'effetto da attribuire partitamente alle due Sezioni della legge di bilancio, l'impatto sui tre saldi di tale componente di manovra (da cui trova conferma il maggior valore dei dati di contabilità finanziaria, sia pur per una differenza minima, a testimonianza di coefficienti quasi pari all'unità) ed infine la composizione per titolo e categorie, secondo l'analisi economica. Peraltro, questi risparmi, sotto il profilo della sostenibilità, richiederebbero maggiori elementi esplicativi nella Relazione tecnica, ragguagliandosi nel triennio a poco meno di 5 miliardi (sempre in termini di contabilità finanziaria) (cfr. comunque precedente paragrafo a.3).

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 continuano a risultare distanti nel triennio. Ciò determina l'esigenza di un approfondimento delle determinanti del fenomeno, anche in quanto il contesto a venire registrerà gli effetti della cd. "competenza potenziata", al momento non espliciti, e dovrebbero produrre conseguenze le 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. Il risultato dovrebbe porsi in termini di un deciso riavvicinamento delle scritture di competenza e di cassa.

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 anche in questo caso il decreto-legge n. 119 del 2018, prima esaminato). Il risultato è un peggioramento di quasi 11,5 miliardi per il 2019, di 14,5 miliardi nel 2020 e di 9,2 miliardi circa nel 2021, 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 conferma una differenza in termini di minor impatto (quindi minor peggioramento) per la seconda contabilità del 40 per cento quasi per il primo anno, con una lieve riduzione al 35 per cento nel terzo anno ed un sostanziale allineamento nel secondo anno. Avuto riguardo solo all'indebitamento netto, la Sezione I presenta sempre un andamento

peggiorativo, ancorché per importi progressivamente inferiori nel passaggio dal primo al terzo esercizio, mentre la Sezione II presenta un andamento irregolare: nel 2019 l'impatto migliorativo sul saldo di contabilità nazionale vede il segno invertito nel 2020 e nel 2021 (sia pure per importi decrescenti).

Anche per la contabilità nazionale si osserva quindi, 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). Nel secondo anno, invece, i due peggioramenti si cumulano, così come nel terzo anno (per importi inferiori).

Nell'ambito della quota di manovra afferente alla Sezione II, relativa alle riprogrammazioni, si ha dunque un effetto riduttivo (migliorativo) notevole per il primo anno (4,8 miliardi), che inverte il segno negli anni successivi, con un'espansione (peggioramento) di più di 2 miliardi circa nel 2020 e di 1 miliardo circa nel 2021.

In termini di contabilità nazionale i risultati non sono dunque di segno univoco nella distribuzione delle funzioni della legge, nel senso che, nel primo dei tre anni, la quota di manovra afferente alle riprogrammazioni riduce di quasi un quarto il peggioramento (espansione) dovuto all'articolato, mentre negli anni successivi l'effetto espansivo (peggiorativo) del saldo di cui all'articolato si aggrava con le riprogrammazioni.

Avuto riguardo ai titoli per la Sezione II, sempre notevole è il peso della manovra sulla quota in conto capitale, almeno per il primo anno, quando, come rilevato, tale Sezione allevia in parte il peggioramento del saldo. Negli anni successivi, quando la Sezione II ha un effetto espansivo, come riportato, si registra un maggior impatto della spesa corrente per il 2020, mentre per il 2021 il maggiore impatto è dovuto alla componente di parte capitale.

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. La struttura normativa della legge di bilancio per il 2019

Va preliminarmente ricordato che la legge, in quanto approvata con la tecnica del "maxiemendamento" nei passaggi parlamentari con contestuale apposizione della questione di fiducia, consta di un articolo 1 contenente 1143 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 (i successivi articoli si riferiscono alla Sezione II).

Con riferimento poi, più in particolare, alla funzione svolta dalle varie componenti della legge vengono di seguito espresse considerazioni partitamente per le due Sezioni (i dati finanziari sono stati già prima esposti). Lo stesso vale per la questione della misura in cui il nuovo assetto possa ritenersi tale da avere complessivamente acquisito una natura di diritto sostanziale: sul tema dalle implicazioni anche di teoria generale, riflessioni sono state già svolte nell'audizione parlamentare del 26 maggio 2016 e 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 riferimento alla Sezione I ed in analogia con l'esame condotto per le precedenti di leggi di bilancio, i profili riguardanti la funzione ed il contenuto di tale Sezione, tenuto conto che l'ordinamento contabile pone il vincolo della coerenza dei relativi risultati rispetto agli obiettivi programmatici.

c.1.1. Il contenuto

Sul tema del rispetto dei contenuti ammissibili così come assegnati alla Sezione I della legge di bilancio dalla legge di contabilità, va confermata la presenza di norme di natura difforme rispetto alle prescrizioni della medesima legge di contabilità e della stessa legge n. 243 del 2012. 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 2019. Si registra infatti, come di consueto, la presenza di norme di dubbia coerenza con il divieto di introdurre disposizioni prive di effetti finanziari netti ovvero contenenti interventi microsettoriali e localistici¹.

¹ Ad esempio, il comma 100, relativo ai programmi di riqualificazione urbana; il comma 102, relativo alle modalità per sostenere la diffusione della micromobilità elettrica; i commi 675 e ss., che dettano le modalità per la valorizzazione e promozione dei beni demaniali delle coste italiane; il comma 750, che reca un contributo al Museo della civiltà istriano-fiumano-dalmata e all'Archivio-Museo storico di Fiume; il comma 751, modificativo di un decreto legislativo in materia di smaltimento degli pneumatici fuori uso; il comma

Si ricorda ancora una volta, in particolare, 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 del 2012, 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 dunque 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 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.

c.1.1.1. In particolare, la clausola di salvaguardia (c. 1117-1120)

Alcune osservazioni vanno poi svolte per i profili ordinamentali dei commi 1117 e ss., in materia di monitoraggio dell'andamento della finanza pubblica e di blocco degli stanziamenti (cfr. par. B.2.1.1) di cui alle Considerazioni generali).

Anzitutto, si prevede che venga effettuata tale attività richiamando l'art. 7 della legge cd. "rinforzata" n. 243 del 2012 e prevedendo una disciplina dettagliata delle eventuali conseguenze derivanti da un esito negativo del monitoraggio medesimo. In sintesi, si procede ad accantonamenti di spese, che vengono liberati o meno con delibera del Consiglio dei Ministri in considerazione

771, riguardante le modalità di assistenza legale della Consip S.p.A.; il comma 918, riguardante le opere di ripristino del Ponte San Michele tra Calusco e Paterno d'Adda.

della coerenza dell'andamento rispetto agli obiettivi di finanza pubblica prefissati (comma 1119-1120).

Al riguardo, si osserva che si sostanzia in tal modo una configurazione delle clausole di salvaguardia che per la legge di bilancio non trova una disciplina, essendo, questa, prevista solo per le omologhe clausole relative alle leggi ordinarie, sia pure - come la Corte ha più volte messo in luce - con una funzione diversa, ossia rinviando a procedure di copertura supplementari al verificarsi di discostamenti tra oneri e compensazioni e quindi *ex post*, mentre per le leggi di bilancio il meccanismo è previsto *ex ante* in modo anche dettagliato.

Con il blocco di alcune spese, come accade per la legge di bilancio per il 2019, si ha dunque un meccanismo *ad hoc*, nel senso di procedere ad accantonamenti provvisori di spese al cui riguardo si deciderà nel corso dell'esercizio in ragione dell'andamento effettivo delle variabili legate agli obiettivi di finanza pubblica.

Va peraltro osservato che l'art. 7 della legge n. 243 del 2012, di cui la normativa si pone come relativa attuazione, prevede un altro schema procedurale, stabilendo, in caso di rischi, che il Governo riferisca alla Camere. Il meccanismo dell'accantonamento di stanziamenti e relativo, eventuale disaccantonamento in base a delibera del Consiglio dei ministri (in base ai predetti commi 1119-20) non prevede invece comunicazioni al Parlamento, pur essendo - gli accantonamenti provvisori - fissati con la legge di bilancio in modo puntuale (cfr. allegato 3 annesso alla legge). Il *modus procedendi* si discosta dunque dalla previsione di cui alla legge "rinforzata", che tra l'altro non individua il potere (esecutivo ovvero legislativo) in capo al quale è posto l'obbligo di prospettare una soluzione e con ciò non escludendo che sia il Parlamento: tale ipotesi non è contemplata dal testo, che assegna la decisione al solo Governo).

Si pone dunque un problema di coerenza tra un assetto ordinamentale a regime (legge n. 243 citata) e la soluzione di cui alla legge di bilancio che pure si richiama alla legge n. 243.

Incongrua appare anche la data di luglio per decidere il mantenimento o meno dell'accantonamento. Sussiste, infatti, un problema di coordinamento con l'art. 10, comma 11, della legge di contabilità (norma peraltro inattuata), che pone l'obbligo in capo al Ministro dell'economia e delle finanze di inviare un allegato al Parlamento circa gli esiti dell'attuazione della legge di bilancio approvata nella precedente sessione, entro la data di giugno di ciascun anno. Termine, questo, che sembra essere a sua volta coerente con la data di presentazione del disegno di legge di assestamento, anche per permettere eventualmente una decisione in

tempi utile e comunque porre il Governo nelle condizioni di ovviare, eventualmente, agli esiti non positivi dell'attuazione della legge di bilancio anche mediante le riallocazioni consentite dall'ordinamento utilizzando lo strumento di cui a tale disegno di legge, da presentare infatti, da parte del Governo alle Camere, entro la data del 30 giugno il sistema presenta dunque una propria coerenza.

La data di luglio appare dunque incongrua, così come il riferimento alle risultanze della Nota di aggiornamento, che però deve essere presentata entro il 27 settembre.

Quanto poi alla possibilità - nelle more della decisione sulla conferma o meno dell'accantonamento - di variazioni compensative ai fini dei saldi di finanza pubblica con decreti del ministro dell'economia e delle finanze all'interno dello stato di previsione, da comunicare alle Camere (comma 1118), ugualmente emergono perplessità sul piano ordinamentale, in quanto l'attivazione di tale possibilità comporta variazioni amministrative tra programmi laddove la legge di bilancio, sezione II, è calibrata sull'unità di voto parlamentare, per singolo stato di previsione, costituita appunto dalla grandezza riferita al programma, in base all'art. 21, comma 2, della legge di contabilità. Tale ultima circostanza esclude una generale variabilità amministrativa tra programmi (se non quando autorizzata con legge per singoli casi, come accade per lo più nell'ambito dell'articolato riferito alla Sezione II della legge di bilancio in riferimento ad esigenze gestionali legate all'attuazione di leggi in essere). Coerente con ciò è anche l'art. 33 della medesima legge di bilancio, che limita infatti le variazioni amministrative all'interno del programma e quelle legislative (con il disegno di legge sull'assestamento) tra programmi.

Tali perplessità non possono ritenersi superate dalla previsione della comunicazione al Parlamento dei decreti di variazione. Né vale a superare tali perplessità la prospettazione analitica del blocco per programmi, in quanto, come prima evidenziato la norma sposta il limite per le variazioni compensative allo stato di previsione, con ciò consentendo dunque trasferimenti di risorse tra programmi in via amministrativa, anche in riferimento ai fattori legislativi (oltre che agli oneri inderogabili), modificabili dunque in via amministrativa ancorché fissati con norma primaria entro i primi sette mesi dell'esercizio.

Non risulta esplicitato poi il divieto in ordine alla dequalificazione della spesa.

Sia in pure in forma attenuata anche lo stesso comma n. 257 pone problemi in parte simili, nel momento in cui prevede, in estrema sintesi, la possibilità di

variazioni compensative tra maggiori oneri ed economie anche di carattere pluriennale in entrambi i casi riferiti ai commi 255 (fondo per il reddito di cittadinanza) e 256 (fondo per la revisione del sistema pensionistico). Il risultato è che si può modificare lo stanziamento relativo ai due fondi in via amministrativa, quando il relativo ammontare è partitamente fissato con norma primaria, il limite risultando spostato, dal comma 257 in esame, alla somma dei due fondi.

Restano infine ferme le considerazioni sistematiche delle Relazioni trimestrali relative alle precedenti leggi di bilancio in ordine alle previsioni di norme di incremento delle imposte indirette per gli esercizi successivi al primo, quali clausole di salvaguardia di fatto per fornire fondamento ai saldi pluriennali programmatici.

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 cioè principalmente al primo anno del triennio, come era per lo più accaduto nel passato (ad es. sedicesima legislatura). Infatti, la legge di bilancio per il 2019 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, sia pure con profili annuali non omogenei in riferimenti ai singoli anni e ai singoli saldi.

c.1.3. La struttura dal punto di vista finanziario

c. 1.3.1. 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 trimestrale riferita al periodo settembre-dicembre 2017, 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, dovendosi tener conto (soprattutto in prospettiva) anche del potenziamento della cassa di cui alle novelle della legge di contabilità. L'indicazione dei saldi anche di cassa si inserisce dunque anche all'interno di un tema più ampio, riguardante il progressivo maggior peso delle rappresentazioni diverse da quella legata alla mera contabilità finanziaria di competenza, anche ai fini dell'individuazione e della gestione dell'intera gamma di saldi-obiettivo, la cui rappresentazione nelle diverse contabilità presenta connessioni di carattere sistematico.

Come già osservato per la precedente legge di bilancio, si nota, poi, 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.

a) In particolare, il mancato aggiornamento del saldo di competenza e l'indicazione di saldi doppi

In materia di definizione dei saldi si registra infine la norma innovativa di cui al comma 1, ultimo periodo (cfr. le Considerazioni generali, par. B.2.2.) In base ad esso, dopo il rinvio nel primo periodo al consueto allegato riepilogativo dei saldi di competenza, si stabilisce che resta fermo che i livelli effettivi dei saldi di cui a tale allegato, validi ai fini del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, sono quelli risultanti dal quadro generale riassuntivo di cui all'art. 17.

L'art. 17 in questione si riferisce all'articolato della Sezione II, che sarebbe stata dunque da richiamare.

Comunque, nel merito, come anticipato, non risultano fornite spiegazioni per un assetto normativo che presenta un doppio richiamo ai saldi, di cui il primo all'allegato citato (art. 1, comma 1, primo periodo) ed il secondo ai risultati differenziali di cui all'art. 17 richiamato (art. 1, comma 1, terzo periodo): risultati differenziali, questi ultimi, comunque non privi di rilievo giuridico in quanto richiamati pur sempre nei quadri riassuntivi di cui alla legge di bilancio, Sezione II, sia pur senza l'evidenziazione conferita dalla collocazione nel comma 1.

Risulta una differenza non irrilevante tra le due grandezze (per il solo saldo netto da finanziare di competenza essa è pari a quasi 10 mld per il primo anno,

con incremento per gli anni successivi), essendo - quelle di cui all'allegato alla Sezione I - costruite come un limite massimo e quindi potendo risultare, come in effetti accade, superiori come importo rispetto a quelle di cui agli allegati alla Sezione II.

L'innovazione non appare priva di implicazioni sistematiche ed operative. Tra l'altro, il saldo netto costruito come limite di cui all'allegato 1 della legge risulta identico rispetto a quello del disegno di legge iniziale, nonostante, come prima riportato, nel corso della sessione i saldi programmatici siano stati modificati: l'esigenza di una modifica formale non risulta superabile per il fatto che si tratta pur sempre di un limite massimo, in quanto ciò non elimina l'esigenza di una coerenza tra tale limite ed il saldo di finanza pubblica. Infatti, la tavola di raccordo tra saldo netto da finanziare e conto programmatico della PA programmatico 2019-2021, nella versione aggiornata tenendo conto delle modifiche approvate nel corso dell'*iter* parlamentare, riporta il nuovo saldo netto, anche se non si tratta di un'indicazione di carattere normativo come anticipato nelle considerazioni generali, il mancato adeguamento è forse dovuto ai tempi ristretti dell'ultima fase della sessione di bilancio, il che non avrebbe consentito una breviva ed autonoma votazione parlamentare del nuovo saldo.

Quanto al doppio saldo, in assenza di indicazioni desumibili dalla documentazione, l'effetto del doppio regime sta nel fatto che risultano formalmente vincolanti due saldi netti da finanziare di cui quello riferito alla Sezione II riporta cifre inferiori. A parte problemi di coerenza, lo spirito della doppia indicazione sembrerebbe comunque quello di fissare una garanzia in riferimento al saldo più ridotto. Da chiarire però rimane la relativa valenza operativa, in quanto una tale norma non sembra in grado di impedire, per esempio, che - nel corso della gestione e a prescindere da eventuali variabili esogene - si determinino maggiori spese o minori entrate rispetto alle previsioni.

Si ricorda che, il saldo netto da finanziare è costruito come limite massimo proprio per costituire una sorta di spazio di riserva in caso di mancata tenuta dei saldi più contenuti, per evitare una nuova determinazione legislativa, ove se ne verificano le condizioni.

c.1.4 Osservazioni su specifiche disposizioni

Quanto ai problemi che si possono rilevare per singole disposizioni, nell'ambito dell'elevato numero di commi di cui consta la legge, come prima riportato, si segnalano due questioni in particolare.

La prima concerne le norme di cui all'art. 1, commi 820 e seguenti, con cui si interviene sulla disciplina degli equilibri di bilancio degli enti territoriali. Il problema che si pone riguarda - tenuto conto che la normativa risulta dettata dalla legge cd. "rinforzata" n. 243 del 2012 - l'eventuale esorbitanza della disciplina in questione dai limiti posti al legislatore ordinario dall'art. 81, sesto comma, Cost., in quanto riservata alla competenza della legislazione rinforzata. Oltre al "contenuto della legge di bilancio" e alle "norme fondamentali", il procedimento rafforzato ("legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale") è esteso, infatti, dalla richiamata norma costituzionale, anche ai "criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni", che risultano oggetto di disciplina ad opera dei citati commi 820 e seguenti; sicché, in materia, l'intervento del legislatore ordinario pone un dubbio sotto il profilo della necessità di rispettare o meno la procedura aggravata. È opportuno far presente che da tale punto di vista a nulla rileva l'approvazione della legge di bilancio mediante apposizione della questione di fiducia, essendo la maggioranza diversa in base al dettato costituzionale (art. 64, terzo comma, e 81, sesto comma).

La seconda questione riguarda, sotto il profilo finanziario, il comma 1084, che stabilisce che l'art. 1, comma 87, lettera a), della legge 27 dicembre 2017, n. 205, costituisce interpretazione autentica dell'art. 20 del Testo unico del registro, d. P. R. n.131/1986, già oggetto di modifica ad opera dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017, in relazione alla quale la giurisprudenza di legittimità aveva escluso la retroattività stante il mancato riscontro di "ragioni imperative di interesse generale" (Cass. nn. 4580 e 4407 del 2018). Rimanendo sullo sfondo la questione della *ratio* di una norma retroattiva di tal fatta, vanno segnalati infatti possibili effetti di minor gettito dell'imposta di registro derivante dalla portata retroattiva della disposizione, effetti non esplicitamente quantificati dal Governo e che pertanto meritano uno specifico monitoraggio allo scopo di valutarne l'impatto sugli equilibri di bilancio.

c.2. La Sezione II

c.2.1. Il contenuto

La conseguenza delle profonde modifiche all'ordinamento contabile approvate a partire dal 2016 si pone in termini di una rivisitazione profonda della struttura della decisione di bilancio, in particolar modo per la Sezione II, nonché del connesso apparato documentativo. In occasione della terza 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 ancora sperimentale di alcuni istituti, come l'unità elementare del bilancio costituita dall'azione (in corso di sperimentazione), all'interno di una ristrutturazione complessiva contrassegnata da rilevanti novità. Si tratta di temi su cui la Corte ha già peraltro avuto modo di esprimersi in varie sedi.

Quanto dunque alla struttura della nuova Sezione II, a seguito delle recenti novelle alla legge di contabilità ed in aggiunta a quanto già riportato in riferimento all'effetto finanziario delle varie componenti della legge, si può rinviare, circa la nuova configurazione, alla sintesi riportata nelle precedenti Relazioni trimestrali e tratta dai lavori parlamentari. Ne risulta "modificata la modalità di rappresentazione dei dati contabili nei prospetti deliberativi per unità di voto, al fine di dare evidenza contabile alla manovra complessivamente operata, per effetto delle innovazioni normative della Sezione I e delle facoltà di manovra esercitabili con la Sezione II. In particolare, i prospetti deliberativi della seconda sezione riportano: le previsioni di entrata e di spesa a legislazione vigente, includendo in essa le rimodulazioni compensative di spese per fattori legislativi e per l'adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (verticali 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".

Considerato che la materia è stata oggetto di numerose modifiche, da ultimo ad opera dei richiamati decreti legislativi nn. 29 e 116 del 2018, merita di essere inquadrato, da un punto di vista più tecnico, il contenuto della Sezione II della legge di bilancio.

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

della manovra di finanza pubblica (lettera b), come prima specificato in dettaglio).

Merita un approfondimento metodologico la citata colonna genericamente riferita all'area della rimodulazione della legislazione vigente di cui alla citata lettera a), formalmente comprensiva anche della duplice funzione svolta ai sensi dell'art. 30, comma 2, della legge di contabilità.

Come chiarito anche dalle circolari del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, in tale colonna vanno a confluire una serie di funzioni. In sintesi, sono comprese le rimodulazioni dei fattori legislativi di carattere compensativo, anche tra missioni diverse di uno stesso stato di previsione, in senso sia verticale (all'interno di un centro di responsabilità e tra centri di responsabilità), sia orizzontale; quelle compensative orizzontali di competenza e di cassa (anche di natura corrente) per tener conto del cronoprogramma (è da ritenersi riferite anche agli oneri inderogabili); quelle orizzontali di leggi pluriennali di spesa in conto capitale permanenti e non, sempre per adeguamento al cronoprogramma (in base all'art. 30, comma 1, della legge di contabilità); quelle infine di leggi di spesa in conto capitale permanenti e non permanenti nonché le riscrizioni negli esercizi futuri per le leggi pluriennali di spesa non permanenti delle somme non impegnate (in base all'art. 30, comma 2, della medesima legge, rispettivamente lettere a) e b) della legge di contabilità).

Alle riportate funzioni si aggiunge quella di cui agli adeguamenti ed alle regolazioni meramente quantitative della legislazione vigente, quali trovano fondamento normativo nell'art. 23, comma 3-bis, sempre della legge di contabilità.

Si compone così il complesso quadro delle funzioni che vengono espone nella colonna del bilancio riferita all'art. 23, comma 3, lettera a).

Va poi ricordato che nelle relazioni presentate dal Governo si dà conto delle possibilità di manovra in tema di conservazione, accertamento e riaccertamento dei residui ex artt. 34-bis e 34-ter della legge di contabilità.

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

Risultano fornite la tripartizione per programma prevista dalla legge di contabilità tenendo conto della natura giuridica della spesa, come previsto

dall'art. 21, comma 4, della legge di contabilità, nonché quella intesa a tener conto della natura corrente o capitale della spesa.

c.2.2. La funzione svolta

Nel riprendere le considerazioni già espresse in dettaglio in varie sedi circa la natura effettivamente sostanziale o meno della Sezione II alla luce delle nuove previsioni da parte della legge di contabilità, si ricorda che il Governo ha ribadito, nella citata circolare n. 17, che le modifiche alla legge di contabilità hanno conferito “natura sostanziale alla legge di bilancio (ai sensi del nuovo articolo 81 della Costituzione)”.

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

Il bilancio tendenziale precedente alla novella costituzionale del 2012 (ancora vigente dunque il precedente terzo comma dell'art. 81 Cost.) già conteneva, infatti, la funzione di rimodulazione dei richiamati “fattori legislativi” e la componente a legislazione vigente della legge di bilancio ed attualmente conserva una autonoma evidenziazione anche dopo le varie novelle (Sezione II): essa costituisce il “consolidato” rispetto a cui valutare l'impatto della legislazione sostanziale, consistente sia nella Sezione I della legge di bilancio sia nelle altre leggi ordinarie.

Ciò indirettamente fa intendere che il riportato riferimento del Governo di cui alla richiamata circolare n. 17 risulta piuttosto una clausola di stile.

Come già rilevato in precedenti occasioni, si osserva 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 dunque 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, come infatti non è avvenuto).

Va riconosciuto comunque che l'area della flessibilità di bilancio in fase di formazione si è comunque potenzialmente dilatata in base alla nuova legge di contabilità, per esempio in riferimento a quella orizzontale, connessa alla

revisione delle stime sia di competenza che di cassa, in questo secondo caso anche a seguito del potenziamento della medesima cassa di cui alle varie novelle ordinamentali, a partire da quella del 2016.

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

A proposito, poi, della misura in cui è stata utilizzata tale possibilità di manovra, la documentazione governativa ne dà conto partitamente per le due forme di flessibilità. Gli aspetti quantitativi offerti danno la misura di un uso progressivamente maggiore delle possibilità consentite.

Per quanto attiene alla flessibilità verticale, la riallocazione all’interno del singolo ministero si è concretizzata in un movimento complessivo pari a circa 1,9 milioni per il 2019 (molto superiore l’importo relativo al 2020, per un totale nel triennio di 12,3 milioni), che ha interessato, per la gran parte, il dicastero dei beni culturali per il 2019 e delle infrastrutture e trasporti per il 2020.

Per la flessibilità orizzontale - che, diversamente da quella verticale, non soggiace al vincolo della compensazione per esercizio, ma a quella tra esercizi in riferimento alle leggi pluriennali di spesa di cui all’art. 30, comma 2, della legge di contabilità - si è avuto un uso di rilievo per la competenza, per effetto dell’adeguamento al cronoprogramma, come chiarito nella documentazione presentata dal Governo. Sotto questo aspetto si è avuta una riduzione di risorse nel primo anno (per quasi 2,2 miliardi), con un incremento per i due anni successivi maggiore (quasi 534 milioni per il 2020 e circa 1,9 miliardi per il 2021), la cui compensazione avviene ovviamente negli anni successivi. Da questo punto di vista non sembra che vi siano problemi, in quanto è la natura stessa delle leggi oggetto della rimodulazione a porre il limite nel rispetto dell’ammontare complessivo riferito alla singola legge, con il limite del triennio ai fini della compensazione non risulta vincolante.

c.2.3. Profili problematici

a) *La completezza dei dati*

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

Mentre risultano forniti dettagli a proposito delle entrate cd. "stabilizzate" ai sensi del richiamato art. 23, comma 1-*bis*, della legge di contabilità, non viene fornita evidenza analitica degli effetti dell'utilizzo dello strumento di cui agli artt. 34-*bis*, commi 3 e 4, nonché 34-*ter*, comma 5.

Si verte in tale ultimo caso sulla reiscrizione, in tutto o in parte, in appositi fondi di residui passivi perenti eliminati nonché di quelli riaccertati: a tal riguardo, la Relazione tecnica si limita ad informare che si è tenuto conto di tale possibilità in riferimento ai residui riaccertati (art. 34-*ter*, comma 5), fornendo il dato complessivo per il triennio 2019-2021, pari a 750 milioni di euro circa e distinguendo per esercizio, ma senza specificare se si tratta di una previsione di sola cassa o anche di competenza o di entrambe. Rimarrebbe in tal ipotesi l'assenza di indicazioni di carattere quantitativo circa la riproduzione in bilancio dei residui perenti eliminati (art. 34-*bis*, comma 4).

Quanto in particolare alla ripartizione prima riassunta delle varie funzioni di rimodulazione di cui al citato art. 23, comma 3, lettera a), da un punto di vista generale va notato che la suddivisione delle funzioni riveste un apprezzabile interesse che si colloca al di là del dato contabile, in quanto rappresenta un raggruppamento di tipologie legislative dal punto di vista finanziario che solo in parte (ad es. per la fattispecie regolata dall'art. 30 della legge di contabilità, ossia per le leggi pluriennali di spesa in conto capitale e per le leggi permanenti) trova una disciplina nell'ordinamento. Rimane fermo infatti che, al di fuori di tale catalogazione, non si rinviene altra forma di codificazione delle tipologie delle forme legislative, che si sostanzia dunque nell'elenco di cui all'art. 21, comma 5, della legge di contabilità.

b) *Gli effetti dell'entrata in vigore della cd. "competenza potenziata"*

Come è noto, il potenziamento della fase della cassa nella previsione e nella gestione del bilancio consente al Governo, secondo quanto più volte da

quest'ultimo dichiarato, di raggiungere il risultato - come evidenzia anche la citata circolare n. 17 - di "una più immediata comprensione dell'azione pubblica, in quanto in tal modo si pone maggiore attenzione sul momento in cui le risorse sono effettivamente incassate ed erogate dallo Stato piuttosto che sul momento in cui sorge un'obbligazione attiva o passiva. In questo modo si rende più stretto il legame tra la decisione parlamentare sull'allocazione delle risorse e i risultati dell'azione amministrativa. Inoltre, l'attenzione sulla previsione dei flussi di cassa e sulle risorse finanziarie necessarie a colmare gli squilibri tra incassi e pagamenti, consente una riduzione del fenomeno dei residui attivi e passivi, nonché un migliore controllo degli andamenti di finanza pubblica, con particolare attenzione al fabbisogno e al debito pubblico, in coerenza con l'evoluzione delle regole fiscali sovranazionali. In tale direzione, la modifica della nozione di impegno di spesa prevede l'obbligo di individuazione puntuale degli elementi essenziali dell'impegno (la ragione del debito, l'importo da pagare, le previste scadenze di pagamento e il soggetto creditore) che costituiscono i presupposti per l'adozione del relativo atto e la sua contabilizzazione in bilancio in funzione della scadenza prevista per il pagamento dell'obbligazione. Ciò impone alle Amministrazioni una impostazione diversa ai fini della valutazione e determinazione degli stanziamenti da iscrivere in bilancio, sia in termini di competenza che di cassa".

La Corte in varie sedi ha fatto presente che il citato più stretto legame tra la decisione parlamentare sull'allocazione delle risorse e i risultati dell'azione amministrativa è conseguibile - in estrema sintesi - solo a condizione che l'apparato documentativo offerto dal Governo consenta il costante raccordo tra la previsione di bilancio e l'autorizzazione legislativa sottostante alla previsione stessa. Ciò per una serie di motivazioni la più consistente delle quali consiste nel rispetto sostanziale del principio della sovranità popolare di cui all'art. 1 Cost.

Nello specifico, le relazioni fornite dal Governo al disegno di legge di bilancio non riportano quantificazioni ovvero effetti sulle previsioni in connessione all'entrata in vigore dal 1° gennaio 2019 del richiamato sistema della competenza cd. "potenziata". Ciò potrebbe trovare una giustificazione nel fatto che tali effetti dovrebbero esplicitarsi nella previsione relativa al 2020: sarebbe stato utile però un chiarimento sul punto, anche per meglio porre nelle condizioni di effettuare una ricostruzione ed un monitoraggio, tenuto conto del fatto che comunque nella documentazione governativa è stato menzionato il principio della nuova competenza.

c) *Il raccordo tra previsione di bilancio e leggi sostanziali*

Come prima evidenziato a proposito del significato e delle implicazioni del potenziamento della cassa, uno dei punti su cui la Corte ha più volte insistito nelle varie pronunzie in argomento riguarda la necessità del pieno soddisfacimento dell'esigenza intesa a consentire la ricostruibilità delle poste di bilancio in base al dettato delle leggi sostanziali in vigore e finanziariamente rilevanti.

Ciò in riferimento anzitutto a vari principi di cui alla stessa legge di contabilità, come, tra l'altro, veridicità, attendibilità, trasparenza, riconducibili peraltro al principio della sovranità popolare di cui all'art. 1 Cost. Del resto, proprio per tali motivi la stessa legge di contabilità prevede costantemente il raccordo dei vari istituti contabili con la legislazione vigente.

Si tratta di una materia in evoluzione, avuto riguardo alle modalità in cui tali principi ed esigenze si declinano nella struttura *in progress* della legge di bilancio. Per quanto riguarda la sessione 2018, fermo rimanendo il nomenclatore degli atti (il cui aggiornamento ha costituito peraltro un tema su cui sono sempre stati auspicati miglioramenti), il raccordo in questione viene presentato a livello analitico essenzialmente in riferimento all'azione, nella relativa scheda facente parte delle Note integrative, avuto riguardo ai criteri di formulazione delle previsioni.

Ciò consente una ricostruzione anche per missione e per programma tenendo conto del criterio della classificazione economica.

Un'altra tipologia di raccordo viene offerta in riferimento alle varie forme di flessibilità riconducibili all'operare del richiamato art. 23, comma 3, lettera a), della legge di contabilità (ivi incluse le reiscrizioni delle somme non impegnate), su cui è calibrata la struttura del bilancio dello Stato a livello analitico ai fini della gestione e della rendicontazione, come prima riportato. Si dispone pertanto dell'indicazione della legislazione vigente per programma (all'interno della missione) con l'evidenziazione dell'autorizzazione rimodulata nell'ambito della flessibilità orizzontale e verticale, nonché della reiscrizione delle somme non impegnate. Si dispone altresì della medesima indicazione (sempre a livello di programma) per le riprogrammazioni, con informazioni più estese, per questo secondo caso, nelle relazioni tecniche ed illustrative.

L'ammontare delle informazioni è dunque rilevante, come richiesto dalla legge di contabilità. L'esigenza di base che va tenuta sempre presente è quella riferita sia alla completezza dei rinvii alle leggi in essere sia ai relativi aggiornamenti. Per quanto concerne la sessione 2018 probabilmente è da

attendarsi un approfondimento da questo punto di vista, apparendo, le indicazioni fornite, spesso troppo scarse, a fronte di un ammontare di leggi in vigore finanziariamente rilevanti che si pone in termini quantitativi come più imponente.

d) La questione della Relazione tecnica

Come già messo in luce nelle Considerazioni generali (par. A.5), circa i profili problematici, sul piano metodologico, della nuova Sezione II va ricordato ancora una volta che uno dei punti su cui da tempo si era insistito nel dibattito è costituito dal grado di dettaglio e di esaustività della Relazione tecnica concernente la legislazione vigente. In materia era atteso uno sforzo illustrativo particolare, al fine di rendere verificabile la sostenibilità del quadro tendenziale presentato (anche per quanto concerne, per esempio, la quota della futura legislazione onerosa eventualmente 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 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), prima citato.

A fronte di questa analisi abbastanza generica si registra però, come prima riportato, un sostanziale arricchimento delle note integrative, sicché è possibile ricostruire per programma il dettaglio degli obiettivi e delle azioni correlate, con i relativi stanziamenti riferiti a quest'ultimo livello.

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) in riferimento al dato normativo presupposto: ciò anche ai fini del controllo, come prima ricordato. Probabilmente, lo sforzo da compiere da parte del Governo dovrà consistere nel riferire all'unità di dettaglio l'insieme delle fonti normative sottostanti.

e) L'impatto sui tre saldi della "manovra"

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 (rifiinanziamenti, riprogrammazioni e definanzeamenti 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 definanzeamenti relativa alle spese dei ministeri, sia pure partitamente per le due Sezioni, è invece dall'apposito 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 rifiinanziamenti, alle riprogrammazioni e ai definanzeamenti, che costituiscono le varie ipotesi richiamate dal citato art. 23, comma 3, lettera b), pur in assenza di precisazioni riguardo alla singola linea di intervento).

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

Non comporta problemi la legge n. **117**, in materia di introduzione dell'obbligo di installazione di dispositivi per prevenire l'abbandono di bambini nei veicoli chiusi, dal momento che la spesa ivi prevista, fissata come limite massimo, trova copertura nel fondo speciale.

Non comporta problemi neanche la legge n. **125**, di ratifica di una serie di Trattati con gli Emirati arabi uniti, il cui testo è stato emendato in base alle indicazioni della Commissione bilancio della Camera dei Deputati: merita di essere segnalato che, come la Corte ha sostenuto più volte, è stato correttamente soppresso il riferimento al meccanismo relativo alle clausole di salvaguardia di cui alla legge di contabilità, dovendo essere ritenuto implicito il ricorso ad esso quando se ne verificano le condizioni. Del pari non comporta problemi, per i profili qui considerati, la legge n. **128**, riguardante modifiche alla disciplina processuale dei giudizi innanzi alla Corte dei Conti.

4. I DECRETI LEGISLATIVI

Quanto al decreto legislativo n. **101**, riguardante il trattamento dei dati personali, l'unica norma che comporta oneri, sia pur di modesto contenuto, riguarda l'art. 18, in merito alle minori entrate derivanti dalla definizione agevolata delle sanzioni relative a violazioni contestate dal Garante. La quantificazione si basa sul duplice assunto per cui la sanzione che sarebbe stata comminata risulti pari al minimo edittale e la percentuale di adesione alla definizione agevolata interessi il 50 per cento dei procedimenti in corso. In caso non si verifichi uno dei due assunti l'onere potrebbe essere dunque diverso: sarebbe stato pertanto preferibile evitare di configurare l'onere come tetto di spesa, proprio per far subentrare il meccanismo della clausola di salvaguardia in caso di discostamento. Ciò in quanto, come illustrato in altre Relazioni quadrimestrali, se l'onere, pur flessibile, dipende da variabili esogene, è consigliabile evitare il ricorso al tetto di spesa e adottare dunque la tecnica alternativa della mera previsione.

Mentre per il decreto legislativo n. **104**, concernente il controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi, non sembra parimenti che si pongano problemi, essendo oltretutto l'onere relativo alla rottamazione di cui all'art. 5 configurato in termini di tetto di spesa, osservazioni merita il decreto legislativo n. **105** (concernente la materia del Terzo settore), in ordine ai cui profili di contenuto la Corte ha riferito in Parlamento nel corso dell'apposita audizione di merito. Si tratta di una complessa disciplina, che non presenta norme onerose, come attesta la clausola di invarianza finanziaria di cui all'art. 34. Ciò nondimeno si fa presente che alcune norme non risulterebbero foriere di effetti finanziari di segno negativo in base a presupposti che la Relazione tecnica avrebbe potuto meglio specificare: il riferimento è, per esempio, agli artt. 24 (regime forfettario degli enti appartenenti al terzo settore di natura non commerciale), 25 (*social bonus*), 28 (regime fiscale delle organizzazioni di volontariato) e 31 (coordinamento normativo). Alla luce di tali considerazioni sarebbe stato utile prevedere una relazione periodica al Parlamento con l'evidenziazione del monitoraggio relativo all'attuazione della normativa.

Non comportano problemi i decreti legislativi nn. **106**, in materia di accessibilità dei siti *web*, e **107**, riguardante la materia degli abusi di mercato.

Non comporta problemi il decreto legislativo n. **114**, in materia di requisiti tecnici per le navi adibite alla navigazione interna, anche in quanto gli oneri di cui alla Commissione prevista all'art. 7 sono posti a carico del proprietario

dell'unità navale dall'art. 23 e comunque il testo prevede una generale clausola d'invarianza all'art. 24.

Quanto al decreto legislativo n. **116**, di completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, il testo non presenta rilievi di carattere finanziario. Si ricorda che nel merito la Corte si è espressa più volte nelle sedi consultiva e di controllo delle Sezioni Riunite, con apposita audizione parlamentare del 10 luglio u.s.

È entrato in vigore poi un insieme di decreti legislativi in materia penitenziaria (nn. 120-124), alcuni dei quali presentano qualche profilo di interesse per quanto di competenza.

Mentre dovrebbe risultare convincente la clausola di neutralità finanziaria per il decreto legislativo n. **120**, relativo alla materia delle spese per le intercettazioni, trattandosi di un'armonizzazione delle relative procedure di liquidazione (secondo quanto sostenuto dal Governo), per quanto riguarda il successivo decreto legislativo n. **121**, concernente la materia dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, sussistono alcuni profili da sottolineare.

Anzitutto, non è chiaro l'aspetto finanziario al fine di rendere applicabile l'art. 2, relativo alle strutture penali di comunità, per il quale vige l'invarianza dei costi di cui all'art. 26. Sembrerebbero poi ragionevoli le stime alla base dell'onere relativo all'art. 4, in materia di affidamento in prova ai servizi sociali, così come per l'art. 6, relativo alla detenzione domiciliare, laddove è previsto, per entrambi i casi, un onere complessivo valutato in 2,8 milioni annui. Non appare chiaro poi se il vincolo di invarianza appaia ragionevole in riferimento all'attuazione dell'art. 14, relativo ai progetti di intervento educativo, soprattutto per quanto concerne gli enti locali, mentre i costi degli artt. 16 e 17, relativi, rispettivamente, alle camere di pernottamento e alle permanenze all'aperto, sono fissati dall'art. 26 in termini di limite di spesa. Non appare chiara inoltre la sostenibilità finanziaria con gli stanziamenti in essere da parte dell'art. 18, riguardante l'istruzione e la formazione professionale all'esterno: non si ha modo di verificare cioè l'osservanza del criterio della legislazione vigente nella costruzione degli stanziamenti di bilancio.

Quanto poi alle coperture finanziarie di cui al citato art. 26, esse insistono sull'apposito fondo relativo al finanziamento di interventi connessi alla riforma del processo penale e dell'ordinamento penitenziario, per cui, fatto salvo quanto prima rilevato in tema di quantificazione di oneri, non sembrerebbero esservi problemi. Rimane da ricordare in linea generale che, per le norme per le quali

viene fissata la neutralità finanziaria, la legge di contabilità richiede nella Relazione tecnica una dettagliata illustrazione dei dati e degli elementi che siano in grado di comprovare l'effettiva sostenibilità dei nuovi fabbisogni di spesa, eventualmente anche mediante la riprogrammazione delle risorse disponibili a legislazione vigente.

Quanto al successivo decreto legislativo n. **122**, relativo alla disciplina del casellario giudiziale, non si presentano profili meritevoli di osservazione (il testo comunque presenta la clausola di invarianza di cui all'art. 8). Il successivo decreto legislativo n. **123**, riguardante la riforma dell'ordinamento penitenziario, reca una generale clausola di invarianza (art. 12), ad eccezione di alcune lettere dell'art. 11, comma 1, riguardanti la materia del trattamento penitenziario: al riguardo, l'onere è formulato in termini di tetto e la copertura è prevista a valere sul fondo generale prima menzionato, per cui non sembrano sussistere problemi, mentre si rileva che per alcune norme, come ad esempio l'art. 1, che potrebbe comportare l'ampliamento dell'offerta di servizi sanitari, si sarebbero potuti approfondire nella Relazione tecnica i motivi dell'insussistenza di oneri o comunque della sostenibilità finanziaria della normativa a parità di oneri.

In merito infine al decreto legislativo n. **124**, riguardante la vita detentiva ed il lavoro penitenziario, non sembrano parimenti esservi problemi, essendo, l'onere, previsto come limite massimo dall'art. 4 e risultando, esso, escluso nel testo, per le altre disposizioni non menzionate dalla clausola di copertura, da una generale clausola di neutralità, che sembrerebbe sostenibile in base a quanto riportato dal Governo.

Quanto poi al decreto legislativo n. **126**, riguardante il riordino delle carriere delle Forze di Polizia, si tratta di un complesso provvedimento inteso a ristrutturare i ruoli delle forze della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri, del Corpo della Guardia di finanza nonché di quello della Polizia penitenziaria. Il Governo ha prodotto un'esauritiva documentazione relativamente agli aspetti finanziari, ad esplicitazione dell'entità degli oneri del provvedimento, il cui andamento ha peraltro carattere irregolare nel corso del tempo. La copertura finanziaria insiste sulle apposite risorse in bilancio per la revisione dei ruoli delle Forze di polizia. Valgono al riguardo le considerazioni di cui alla legge n. 132, prima esaminata.

Gli oneri sono stati espressi in termini di mera previsione, come richiesto dalla Commissione bilancio della Camera dei Deputati, il che appare coerente con l'ordinamento e con le interpretazioni che ne sono state fornite: trattasi infatti di oneri inderogabili, per i quali sarebbe incongruo fissare dei limiti. Si osserva

peraltro che, essendo previsto per tali fattispecie l'apposito monitoraggio dell'andamento degli oneri, sarebbe stato utile un richiamo normativo alla trasformazione di tale monitoraggio ad opera del Governo in una relazione annuale al Parlamento, tale da consentire la verifica dei costi effettivi che si realizzeranno nel corso del tempo, rispetto a quelli stimati. Indubbiamente, in senso garantista milita da questo punto di vista l'attivazione o meno dell'*iter* delle clausole di salvaguardia così come previsto e disciplinato dalla legge di contabilità. Ma ciò nondimeno sarebbe parsa utile una relazione *ad hoc*, in quanto altrimenti il Parlamento è difficilmente posto in grado di verificare la quota delle previsioni di spesa a legislazione vigente interessata e dunque che la effettiva copertura degli oneri non avvenga di fatto incrementando le previsioni di bilancio.

Andrebbe altresì chiarito il motivo della mancata prospettazione degli oneri sui saldi diversi da quello di bilancio e se dunque la motivazione di ciò non risieda nella particolare elevatezza del coefficiente di tali partite nel passaggio tra le varie contabilità, con una competenza che si ragguaglia alla cassa in misura più o meno unitaria.

Si registra altresì che vengono correttamente quantificati gli effetti indotti, come prevede la legge di contabilità per le spese di personale.

In merito al decreto legislativo n. 127, riguardante il riordino del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, si tratta di una complessa normativa i cui oneri vengono fissati in termini di tetto di spesa pari 16 milioni annui a partire dal 2018 (in base a quanto previsto dall'art. 11), la cui copertura insiste sull'apposito "fondo per l'operatività del soccorso pubblico". Al riguardo, si osserva che le quantificazioni e gli effetti dei vari meccanismi normativi si basano su una serie di presupposti, secondo quanto dichiarato dal Governo sia nella Relazione tecnica che nel corso del dibattito parlamentare in sede consultiva. In particolare, è emerso che, per quanto concerne l'art. 3, in tema di fondi di incentivazione del personale dirigente e direttivo, si fa rinvio agli stanziamenti che saranno disponibili ad opera delle successive leggi di bilancio, secondo quanto dichiarato dal rappresentante del Governo presso la Camera dei Deputati: in merito, non risulta chiaro quale sia l'effetto giuridico della norma nel suo rapporto rispetto al bilancio. Infine, sul piano più generale, trattandosi di oneri di personale, risulta dubbia, ai fini della coerenza con la legge di contabilità, la configurazione dell'onere in termini di limite di spesa: pur essendo stata correttamente proposta, nel corso del dibattito parlamentare, l'alternativa della mera previsione di spesa, la scelta di configurare l'onere come tetto indica indirettamente che il Governo si ritiene in grado, in base alla complessa normativa, di provvedere alla relativa

attuazione rispettando in ogni caso l'ammontare delle risorse a disposizione. Il che può risultare sostenibile a condizione che gli effetti finanziari della normativa medesima non si riverberino, anche in parte, sui futuri stanziamenti di bilancio a legislazione vigente: da questo punto di vista può essere utile la formulazione della norma finanziaria di cui al richiamato art. 11 nel senso di riferire la copertura agli effetti dell'intero decreto e non alle novelle ai tre decreti legislativi ordinamentali vigenti in materia, complessivamente considerate.

Quanto poi al decreto legislativo n. **139**, in materia di apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale dei passeggeri per ferrovia, l'art. 19 dispone una generale clausola d'invarianza, nonostante molte norme implicino maggiori adempimenti per amministrazioni interne al perimetro delle pubbliche amministrazioni: per l'art. 11 in particolare, la Relazione tecnica dispone che le successive disposizioni attuative terranno conto del vincolo dell'invarianza, anche se la norma non fa cenno a tale limitazione. Non risulta pertanto dimostrata la generale clausola generale, pur trattandosi comunque - verosimilmente - di un incremento modesto delle competenze in questione.

Non presenta infine profili problematici il decreto legislativo n. **141**, riguardante la materia del trattamento dei buoni - corrispettivo.

Per il decreto legislativo n. **142**, relativo alla lotta contro le pratiche di elusione fiscale, si osserva che infine si tratta di una complessa normativa afferente all'attuazione della direttiva europea recante norme contro le pratiche di elusione fiscale che incidono direttamente sul funzionamento del mercato interno. A tal riguardo, la Relazione tecnica sembra basata in taluni casi su ipotesi ed assunzioni che non vengono adeguatamente esplicitate, né il dibattito parlamentare e l'ulteriore documentazione governativa presentata riesce a chiarire a sufficienza il motivo, ad esempio, della modifica, tra il testo iniziale e quello finale del provvedimento, della clausola di copertura e della stessa quantificazione degli oneri, soprattutto per i riflessi di cui all'art. 1 (probabilmente, si tratta degli effetti delle modifiche apportate, rispetto allo schema di decreto, agli artt. 13 e 14). Come sempre in tali casi, sarebbe stato molto opportuno esplicitare nel testo una clausola di monitoraggio, con relativa relazione periodica, in grado di permettere la ricostruzione dell'andamento degli effetti del provvedimento: infatti, data la struttura normativa dell'atto, le varie novelle ordinamentali andranno ad intersecarsi con il sistema, sicché, in assenza di stime *ad hoc*, sarà scarsamente possibile enucleare le conseguenze finanziarie del decreto e verificarne l'effettiva copertura.

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 2018

N.	Legge/ D.Lgs. n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	DL n.	Scheda analitica n. (*)	Iniziativa	Alto n.
Leggi									
1	108	21 settembre 2018	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative	220	21 settembre 2018	91/2018	1	Gov.	S.717 C.1117 S.717-B
2	110	28 settembre 2018	Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2017	227 S.O.	29 settembre 2018			Gov.	S.2874 C.4638
2	111	28 settembre 2018	Disposizioni per l'assastamento del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2018	227 S.O.	29 settembre 2018			Gov.	C.851 S.804
4	117	1 ottobre 2018	Introduzione dell'obbligo di installazione di dispositivi per prevenire l'abbandono di bambini nei veicoli chiusi	238	12 ottobre 2018		2	Parl.	C.651 S.766
5	125	11 ottobre 2018	Ratifica ed esecuzione dei seguenti Trattati: a) Trattato di estradizione tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo dello Stato degli Emirati arabi uniti, fatto ad Abu Dhabi il 16 settembre 2015, con Scambio di Note fatto ad Abu Dhabi il 27 novembre 2017 e il 17 gennaio 2018; b) Trattato di mutua assistenza giudiziaria in materia penale tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo degli Emirati arabi uniti, fatto ad Abu Dhabi il 16 settembre 2015	253	30 ottobre 2018		3	Gov.	C.344 S.771
6	128	9 novembre 2018	Modifica all'articolo 20, comma 6, della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante proroga del termine per l'adozione di disposizioni integrative e correttive concernenti la disciplina processuale dei giudizi innanzi alla Corte dei conti	262	10 novembre 2018			Parl.	S.824 C.1236
7	130	16 novembre 2018	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 settembre 2018, n.109, recante disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze	269 S.O. 55	19 novembre 2018	109/2018	4	Gov.	C.1209 S.909
8	132	1 dicembre 2018	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate	281	3 dicembre 2018	113/2018	5	Gov.	S.840 C.1346

N.	Legge/ D.lgs. n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	DL n.	Scheda analitica n. (*)	Iniziativa	Atto n.
Leggi									
9	136	17 dicembre 2018	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria	293	18 dicembre 2018	119/2018	6	Gov.	S. 886 C. 1408
10	145	30 dicembre 2018	Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021	302 S.O. 62	31 dicembre 2018			Gov.	C. 1334 S. 981 C. 1334-B
Decreti Legislativi									
1	101	10 agosto 2018	Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)	205	4 settembre 2018		7		22
2	104	10 agosto 2018	Attuazione della direttiva (UE) 2017/853 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, che modifica la direttiva 91/477/CEE del Consiglio, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi	209	8 settembre 2018		8		23
3	105	3 agosto 2018	Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante: "Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106"	210	10 settembre 2018				33
4	106	10 agosto 2018	Riforma dell'attuazione della direttiva (UE) 2016/2102 relativa all'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili degli enti pubblici	211	11 settembre 2018				24
5	107	10 agosto 2018	Norme di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 596/2014, relativo agli abusi di mercato e che abroga la direttiva 2003/6/CE e le direttive 2003/124/UE, 2003/125/CE e 2004/72/CE	214	14 settembre 2018				25
6	114	7 settembre 2018	Attuazione della direttiva (UE) 2016/1629 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, che stabilisce i requisiti tecnici per le navi adibite alla navigazione interna, che modifica la direttiva 2009/100/CE e che abroga la direttiva 2006/87/CE	232	5 ottobre 2018				31
7	116	12 settembre 2018	Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90, in materia di completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, in attuazione dell'articolo 40, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196	235	9 ottobre 2018				32

segue

N.	Legge/ D.lgs. n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	DL n.	Scheda analitica n. (*)	Iniziativa	Atto n.
Decreti Legislativi									
8	120	2 ottobre 2018	Disposizioni per armonizzare la disciplina delle spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, in materia di spese per le prestazioni obbligatorie e funzionali alle operazioni di intercettazione, in attuazione dell'articolo 1, comma 91, della legge 23 giugno 2017, n. 103	250 S.O. 50	26 ottobre 2018				38
9	121	2 ottobre 2018	Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 81, 83 e 85, lettera p), della legge 23 giugno 2017, n. 103	250 S.O. 50	26 ottobre 2018		9		20
10	122	2 ottobre 2018	Disposizioni per la revisione della disciplina del casellario giudiziale, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 18 e 19, della legge 23 giugno 2017, n. 103	250 S.O. 50	26 ottobre 2018				37
11	123	2 ottobre 2018	Riforma dell'ordinamento penitenziario, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere a), d), l), m), o), r), t) e u), della legge 23 giugno 2017, n. 103	250 S.O. 50	26 ottobre 2018		10		39
12	124	2 ottobre 2018	Riforma dell'ordinamento penitenziario in materia di vita detentiva e lavoro penitenziario, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere g), h) e r), della legge 23 giugno 2017, n. 103	250 S.O. 50	26 ottobre 2018		11		16
13	126	5 ottobre 2018	Disposizioni integrative e correttive, a norma dell'articolo 8, comma 6, della legge 7 agosto 2015, n. 124, al decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, recante: "Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"	255 S.O. 51	2 novembre 2018		12		35

segue

N.	Legge/ D.lgs. n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	DL n.	Scheda analitica n. (*)	Iniziativa	Atto n.
Decreti Legislativi									
14	127	6 ottobre 2018	Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 97, riguardante "Disposizioni recanti modifiche al decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, concernente le funzioni e i compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché al decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217, concernente l'ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, e altre norme per l'ottimizzazione delle funzioni del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", al decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, recante "Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni ed ai compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a norma dell'articolo 11 della legge 29 luglio 2003, n. 229" e al decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217, recante "Ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco a norma dell'articolo 2 della legge 30 settembre 2004, n. 252"	258 S.O. 52	6 novembre 2018		13		36
15	139	23 dicembre 2018	Attuazione della direttiva (UE) 2016/2370 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, che modifica la direttiva 2012/34/UE per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale dei passeggeri per ferrovia e la <i>governance</i> dell'infrastruttura ferroviaria	297	22 dicembre 2018				40
16	141	29 novembre 2018	Attuazione della direttiva (UE) 2016/1065 del Consiglio, del 27 giugno 2016, recante modifica della direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda il trattamento dei buoni-corrispettivo	300	28 dicembre 2018				41
17	142	29 novembre 2018	Attuazione della direttiva (UE) 2016/1164 del Consiglio, del 12 luglio 2016, recante norme contro le pratiche di elusione fiscale che incidono direttamente sul funzionamento del mercato interno e come modificata dalla direttiva (UE) 2017/952 del Consiglio del 29 maggio 2017, recante modifica della direttiva (UE) 2016/1164 relativamente ai disallineamenti da ibridi con i paesi terzi	300	28 dicembre 2018		14		42

* 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 2018

(in migliaia)

	2018	2019	2020	2021
Leggi				
108	188.660	134.500	15.000	15.000
117		80	80	80
125	40	40	40	40
130	161.405	324.541	126.875	81.865
132	30.851	97.278	113.527	118.527
136	1.402.060	1.218.840	2.446.000	2.725.080
Totale	1.783.016	1.775.279	2.701.522	2.940.592
Decreti legislativi				
101		600	600	600
104	800	1.300	600	600
121	2.980	2.880	2.800	2.800
123	2.490	2.490	1.440	1.440
124	530	2.530	5.530	3.530
126	509	1.006	924	1.032
127	16.030	16.030	16.030	16.030
142			500	63.200
Totale	23.339	26.835	28.423	89.232
Totale complessivo	1.806.355	1.802.114	2.729.946	3.029.824

QUADRO RIASSUNTIVO DELLE MODALITA' DI COPERTURA DEGLI ONERI RIFERITI A LEGGI ORDINARIE E DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI NEL PERIODO SETTEMBRE - DICEMBRE 2018

	(in migliaia)					
	2018	2019	2020	2021	Totale quadriennio	%
Leggi						
Fondi speciali:						
<i>parte corrente</i>	14.675	38.525	5.920	5.920	65.041	0,65
<i>c/ capitale</i>	27.350	112.950	109.150	109.150	358.600	3,61
Totale fondi speciali	42.025	151.475	115.070	115.070	423.641	4,52
<i>Modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa</i>					0	0,00
<i>Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa</i>	1.528.525	413.234	560.563	658.883	3.161.205	33,71
<i>Nuove o maggiori entrate</i>	303.685	1.210.560	2.025.884	2.166.634	5.706.764	60,86
<i>Altre forme di copertura</i>	85.643	0	0	0	85.643	0,91
Totale	1.959.878	1.775.270	2.701.517	2.940.587	9.377.252	100
Decreti legislativi						
Fondi speciali:						
<i>parte corrente</i>					0	0,00
<i>c/ capitale</i>					0	0,00
Totale fondi speciali	0	0	0	0	0	0,00
<i>Modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa</i>					0	0,00
<i>Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa</i>	23.339	26.836	27.924	26.032	104.131	62,05
<i>Nuove o maggiori entrate</i>	0	0	500	63.200	63.700	37,95
<i>Altre forme di copertura</i>					0	0,00
Totale	23.339	26.836	28.424	89.232	167.831	100
Totale complessivo	1.983.217	1.802.106	2.729.941	3.029.819	9.545.083	

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 Saldo netto da finanziare di competenza. I riferimenti 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 21 settembre 2018, n. 108 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative

Saldo netto da finanziare

(in migliaia)

ONERI										COPERTURE					
Art.	Co.	Disposizione	Note	2018	2019	2020	2021	Art.	Co.	Modalità	Note	2018	2019	2020	2021
9	2-ter, lett. a), b), c), d) e 2-quater	Proroga di misure urgenti per lo svolgimento dell'anno scolastico 2018/2019 nei territori colpiti da eventi sismici compresi i comuni dell'isola di Ischia -Deroga ai parametri vigenti per la costituzione di classi scolastiche e facoltà per i dirigenti scolastici di istituire nuovi posti di personale docente e ATA		3.000	4.500			9	2-ter, lett. e)	Riduzione del fondo destinato ai docenti di ruolo per la formazione e l'aggiornamento (c.d. "Carta del docente"), di cui all'art. 1, co. 123, legge n. 107/2015		3.000	3.600		
9	2-ter, lett. f)	Incremento del Fondo di funzionamento delle istituzioni scolastiche, di cui all'art. 1, co. 601, legge n. 296/2006		600				9	2-ter, lett. f)	Riduzione del fondo destinato ai docenti di ruolo per la formazione e l'aggiornamento (c.d. "Carta del docente"), di cui all'art. 1, co. 123, legge n. 107/2015		600			
9	2-septies	Estensione al 2019 della concessione di un contributo in favore delle imprese e pubblici esercizi operanti nei territori colpiti da eventi sismici			5.000			9	2-octies	Riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'art. 10, co. 5, DL n. 282/2004			5.000		
9-quater	1	Estensione per il 2018 delle misure di sostegno al reddito (CIGS e mobilità) a favore delle imprese e dei lavoratori operanti nelle aree interessate dagli accordi di programma per la reindustrializzazione delle aree di crisi	*	189.946				9-quater	1	Utilizzo di risorse di bilancio		189.946			

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI						COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2018	2019	2020	2021	Art.	Co.	Modalità	Note	2018	2019	2020	2021
11	1-bis, lett. b)2	Rifinanziamento del Fondo per la tutela stragiudiziale dei risparmiatori e degli investitori, di cui all'art. 32-ter, d.lgs. n. 58/1998	25.000					11	1-bis, lett. b)2	Riduzione del Fondo di ristoro finanziario per l'erogazione di misure di ristoro in favore di risparmiatori che hanno subito un danno ingiusto, non altrimenti risarcito in ragione della violazione degli obblighi di informazione, diligenza correttezza e trasparenza, di cui all'art. 1, co. 1106, legge n. 205/2017	25.000				
11- quater	1	Proroga della partecipazione italiana al conclusivo sesto aumento generale di capitale della Banca africana di Sviluppo (AfDB)	9.181					11- quater	1	A valere sulle risorse (crediti indennizzati dalla ex SACE) giacenti sul c/c di Tesoreria di cui all'art. 4, co. 1, legge n. 110/2016	9.181				
12	1	Incremento del Fondo per la stabilizzazione del tasso di interesse e di cambio in operazioni di export credit di cui all'art. 37, secondo comma, DL n. 745/1970	160.000	125.000	15.000	15.000		12	2 lett. a) b	Riduzione del Fondo per la concessione delle garanzie sui debiti certificati delle amministrazioni pubbliche, di cui all'art. 37, co. 6, DL n. 66/2014	150.000	110.000			
								12	2 lett. b) a	Accantonamento conto capitale - Ministero dell'economia e delle finanze	10.000	15.000	15.000	15.000	
13- ter	1	Compenso per l'incarico di Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale	60					13- ter	2	Utilizzo delle risorse per la realizzazione delle azioni e delle iniziative nonché progetti connessi e strumentali all'attuazione del Codice dell'Amministrazione digitale, di cui al co. 585 dell'art. 1, legge n. 232/2016	60				
TOTALE				188.660	134.500	15.000	15.000	TOTALE				188.660	134.500	15.000	15.000

* Fonte: relazione tecnica

SCHEDA N. 2

Legge 1 ottobre 2018, n. 117 - Introduzione dell'obbligo di installazione di dispositivi per prevenire l'abbandono di bambini nei veicoli chiusi

Saldo netto da finanziare (in migliaia)															
ONERI						COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2018	2019	2020	2021	Art.	Co.	Modalità	Note	2018	2019	2020	2021
2	1	Campagne per la sicurezza stradale e di sensibilizzazione sociale			80	80	80	2	2	Accantonamento parte corrente - a Ministero delle infrastrutture e dei trasporti			80	80	80
TOTALE					80	80	80	TOTALE					80	80	80

SCHEDA N. 3

Legge 11 ottobre 2018, n. 125 - Ratifica ed esecuzione dei seguenti Trattati: a) Trattato di estradizione tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo dello Stato degli Emirati arabi uniti, fatto ad Abu Dhabi il 16 settembre 2015, con Scambio di Note fatto ad Abu Dhabi il 27 novembre 2017 e il 17 gennaio 2018; b) Trattato di mutua assistenza giudiziaria in materia penale tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo degli Emirati arabi uniti, fatto ad Abu Dhabi il 16 settembre 2015

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI						COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2018	2019	2020	2021	Art.	Co.	Modalità	Note	2018	2019	2020	2021
14 e 19 del Trattato, di cui all'art. 1, co. 1, lett. a) 7 e 8 del Trattato di cui all'art. 1, co. 1, lett. a)	-	Spese di missione di cui al Trattato di estradizione tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo dello Stato degli Emirati arabi uniti	15	15	15	15	15	3							
Trattato di cui all'art. 1, co. 1, lett. a)	-	Spese di traduzione di atti e documenti	4	4	4	4	4								
13, 14 e 15 del Trattato, di cui all'art. 1, co. 1, lett. b)	-	Spese di missione di cui al Trattato di mutua assistenza giudiziaria in materia penale tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo dello Stato degli Emirati arabi uniti	15	15	15	15	15	3	1	Accantonamento parte corrente - Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale		40	40	40	40
16 e 22 del Trattato, di cui all'art. 1, co. 1, lett. b)	-	Spese per le videoconferenze e per traduzione di atti e documenti	6	6	6	6	6								
TOTALE			40	40	40	40	40	TOTALE				40	40	40	40

SCHEDA N. 4

Legge 16 novembre 2018, n. 130 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, recante disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI		COPERTURE													
Art.	Co.	Disposizione	Note	2018	2019	2020	2021	Art.	Co.	Modalità	Note	2018	2019	2020	2021
1	6	Anticipazione per le attività di ricostruzione dell' infrastruttura e di ripristino del connesso sistema viario e alle altre attività connesse		30.000	30.000	30.000	30.000	1	6	Riduzione del Fondo per il finanziamento degli investimenti e degli interventi di sviluppo infrastrutturale, di cui all'art. 1, co. 1072, legge n. 205/2017		30.000	30.000	30.000	30.000
4	2	Sostegno alle imprese		5.000				4	2	A valere sulle risorse disponibili sulla contabilità speciale intestata al Commissario delegato per l'emergenza dell'evento determinatosi il 14 agosto 2018		5.000			
4	2	Integrazione contabilità speciale per l'emergenza	1	5.000				4	2	A valere sul fondo sociale per l'occupazione e formazione, di cui all'art. 18, co. 1 lett. a) DL n. 185/2008		5.000			
4-ter	1-2	Sostegno al reddito dei lavoratori impossibilitati o penalizzati a prestare l'attività lavorativa a seguito del crollo del ponte Morandi	2	11.000				4-ter	4	A carico del Fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'art. 18, co. 1, lett. a), DL n. 185/2008		11.000	19.000		
5	1	Risorse straordinarie alla Regione Liguria per disposizioni a sostegno del trasporto pubblico locale, per favorire la mobilità cittadina e regionale			23.000			5	1	Utilizzo delle risorse destinate alle regioni ed alle province autonome di Trento e Bolzano per il trasporto pubblico locale, di cui all'art. 1, co. 1230, legge n. 296/2006			23.000		

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI						COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2018	2019	2020	2021	Art.	Co.	Modalità	Note	2018	2019	2020	2021
5	2	Risorse straordinarie alla Regione Liguria per il rinnovo del parco mezzi utilizzati nella città metropolitana di Genova, con priorità per i mezzi a propulsione elettrica, ibrida e a idrogeno			20.000			5	2	b	Riduzione del Fondo per il finanziamento degli investimenti e degli interventi di sviluppo infrastrutturale, di cui all'art. 1, co. 1072, legge n. 205/2017		20.000		
5	3-bis	Risorse straordinarie al Comune di Genova per la realizzazione di opere viarie di collegamento o comunque inerenti la mobilità		5.000				5	3-bis	b	Riduzione del Fondo per le esigenze indifferibili, di cui all'art. 1, co. 200, legge n. 190/2014	5.000			
6	1	Progettazione e realizzazione di infrastrutture ad alta automazione, di sistemi informatici e delle relative opere accessorie per garantire l'ottimizzazione dei flussi veicolari logistici in ingresso e in uscita dal porto di Genova, compresa la realizzazione del varco di ingresso di Ponente		8.000	15.000	7.000		6	1	b	Riduzione del Fondo per il finanziamento degli investimenti e degli interventi di sviluppo infrastrutturale, di cui all'art. 1, co. 1072, legge n. 205/2017	8.000	15.000	7.000	
6	2	Assegnazione di risorse alla Direzione marittima - Capitaneria di porto di Genova per far fronte all'impiego del personale proveniente dagli altri comandi periferici del Corpo delle capitanerie di porto secondo il principio di prossimità, all'acquisto dei mezzi ritenuti necessari per ottimizzare i flussi di traffico portuale e all'efficiamento delle strutture logistiche presenti in ambito portuale	3	375	875			6	2	d	A valere sulle risorse disponibili sulla contabilità speciale intestata al Commissario delegato per l'emergenza dell'evento determinatosi il 14 agosto 2018	375	875		

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI							COPERTURE								
Art.	Co.	Disposizione	Note	2018	2019	2020	2021	Art.	Co.	Modalità	Note	2018	2019	2020	2021
7	2-bis	Concessione di un contributo (in misura doppia rispetto all'importo stabilito dal decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 14 luglio 2017, n. 125) alle imprese che hanno sede nell'ambito dello Spazio Economico Europeo, costituite in forma di società di capitali, ivi incluse le società cooperative, e agli utenti di servizi di trasporto ferroviario che commissionano o abbiano commissionato a far data dal 15 agosto 2018, per servizi di trasporto combinato o trasbordato con treni completi in arrivo e in partenza dal nodo logistico e portuale di Genova, o per servizi di trasporto ferroviario intermodale previsto dall'articolo 1, commi 648 e 649, della legge n. 208 del 2015		5.000				7	2-bis	Riduzione delle risorse e assegnate alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano per il rinnovo del secondo biennio economico del contratto collettivo 2004-2007 relativo al settore del trasporto pubblico locale, di cui all'art. 1, co. 1230, legge n. 296/2006		5.000			
9	1-bis	Assegnazione di un contributo aggiuntivo all'Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale		4.200				9	1-ter	Utilizzo delle somme destinate ad interventi per la ristrutturazione dell'autotrasporto e lo sviluppo dell'intermodalità e del trasporto combinato, non utilizzate e giacenti sui c/c bancari accessi presso la Banca nazionale del lavoro S.p.A. e all'uoopo riversate all'entrata del bilancio dello Stato		4.200			

segue

Saldo netto da finanziare (in migliaia)															
ONERI						COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2018	2019	2020	2021	Art.	Co.	Modalità	Note	2018	2019	2020	2021
14	1-3	Realizzazione e gestione di un sistema di monitoraggio dinamico da applicare alle infrastrutture stradali e autostradali, quali ponti, viadotti, rilevati, cavalcavia e opere similari, che presentano condizioni di criticità connesse al passaggio di mezzi pesanti		5.000	10.000			14	5	Riduzione del Fondo per il finanziamento degli investimenti e degli interventi di sviluppo infrastrutturale, di cui all'art. 1, co. 1072, legge n. 205/2017		5.000	10.000		
14	3-bis	Istituzione di un fondo per il finanziamento di progetti finalizzati alla sicurezza delle infrastrutture stradali nell'area territoriale di Genova			2.000			14	3-bis	Riduzione di risorse finalizzate alla banda ultra larga mobile, ecc. di cui all'art. 1, co. 1039, lett. d), legge n. 205/2017			2.000		
14	4	Adozione di un piano straordinario nazionale di monitoraggio e conservazione dei beni culturali immobili			10.000	10.000		14	4	Riduzione del fondo per la tutela del patrimonio culturale, di cui all'art. 1, co. 9, legge n. 190/2014			10.000	10.000	
								15	4, lett. a)	Utilizzo di quota parte delle entrate derivanti dall'incremento delle tariffe applicabili alle operazioni in materia di motorizzazione, di cui all'art. 11, co. 1, d.lgs. n. 2/2013			6.660	6.660	6.660
15	1	Assunzione a tempo indeterminato di duecento unità di personale presso il ministero delle infrastrutture e dei trasporti			7.257	7.257	7.257	15	4, lett. b)	Utilizzo di quota parte della contribuzione a carico degli utenti dei servizi del Registro italiano dighe, destinate alle spese per il funzionamento dello stesso, di cui all'art. 12, co. 1, lett. b) e c), d.P.R. n. 136/2003			597	597	597

Saldo netto da finanziare

(in migliaia)

		ONERI					COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2018	2019	2020	2021	Art.	Co.	Modalità	Note	2018	2019	2020	2021	
15- bis	1	Assunzione a tempo indeterminato di cinquanta unità di personale amministrativo non dirigenziale presso il ministero della giustizia - Uffici giudiziari del distretto della corte di appello di Genova			1.969	2.003	2.003	15- bis	2	Riduzione del fondo per la riforma del processo penale e dell'ordinamento penitenziario di cui all'art. 1, co. 475, legge n. 205/2017			1.969	2.003	2.003	
		Modifica art. 1, co. 725, legge n. 205/2017 - Anticipazione per le annualità 2018 e 2019 (in origine allocati sulle annualità 2022-2025)														
16	2	dell'incremento del contributo a favore della società concessionaria Strada dei Parchi S.p.A., ai fini della prosecuzione degli interventi di ripristino e messa in sicurezza sulla tratta autostradale A24 e A25		50.000	142.000			16	2	Riduzione del fondo sviluppo e coesione programmazione 2014-2020		50.000	142.000			
17	2	Compenso al commissario straordinario per la ricostruzione di taluni Comuni dell'isola di Ischia		100												
18	1, lett. h)	Redazione da parte del commissario straordinario d'intesa con il Dipartimento della Protezione civile, di un piano di microzonazione sismica di livello III per ciascuno dei Comuni interessati		210												
26	2, lett. b)	Predisposizione ed approvazione di piani finalizzati ad assicurare la ripresa o lo svolgimento della normale attività scolastica per l'anno 2018-2019		250	250	250	250	19	-	Utilizzo delle risorse della contabilità speciale intestata al commissario straordinario ed istituita nella medesima norma		2410	7580	7830	500	
31	8	Risorse relative al compenso degli esperti nonché al funzionamento della struttura posta alle dirette dipendenze del Commissario straordinario		350	1.400	1.400										

Saldo netto da finanziare

(in migliaia)

		ONERI					COPERTURE								
Art.	Co.	Disposizione	Note	2018	2019	2020	2021	Art.	Co.	Modalità	Note	2018	2019	2020	2021
32	1-2	Rimborso ai Comuni del minor gettito derivante dalla proroga dei termini di esenzione dalle imposte sui redditi dei fabbricati distrutti o dichiarati inagibili a seguito del sisma			1.430	1.430									
32	3	Contributo erogato a favore dei Comuni colpiti dal sisma per compensare i maggiori costi affrontati o le minori entrate registrate a titolo di TARI		1.500	4.500	4.500				(Vedi pagina precedente)					
32	4	Proroga del pagamento delle rate dei mutui concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti	*			250	250								
1	2 e 4	Compenso al Commissario straordinario per la ricostruzione, il sostegno e la ripresa economica del territorio del Comune di Genova nonché, oneri di funzionamento e trattamento economico del personale della struttura di supporto e degli esperti e consulenti		1.500	1.500	1.500			1, lett. a)	Utilizzo delle maggiori entrate derivanti dalla ripresa del canone RAI, di cui all'articolo 33 della medesima legge	c				950
3	1	Minor gettito connesso all'esenzione dei redditi dei fabbricati oggetto di ordinanze di sgombero alla formazione del reddito imponibile ai fini delle imposte dirette - IRPEF	*		200	100	100	45	1, lett. c)	Accantonamento conto capitale - Ministero dell'economia e delle finanze	a	200	20.800	20.000	20.000
3	1	Esenzione dei redditi dei fabbricati oggetto di ordinanze di sgombero alla formazione del reddito imponibile ai fini delle imposte dirette - Addizionale regionale	*		4	4	4		1, lett. d)	Accantonamento parte corrente - Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2018 e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti dall'anno 2020	a	32.505		800	800

Saldo netto da finanziare (in migliaia)															
ONERI						COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2018	2019	2020	2021	Art.	Co.	Modalità	Note	2018	2019	2020	2021
3	1	Esenzione dei redditi dei fabbricati oggetto di ordinanze di sgombero alla formazione del reddito imponibile ai fini delle imposte dirette - Addizionale comunale	*		1	1	1								
3	1	Esenzione dei redditi dei fabbricati oggetto di ordinanze di sgombero alla formazione del reddito imponibile ai fini delle imposte dirette - IMU/TASI quota Stato	*	200	400	400									
3	1	Esenzione dei redditi dei fabbricati oggetto di ordinanze di sgombero alla formazione del reddito imponibile ai fini delle imposte dirette - IMU/TASI quota Comuni	*	105	210	210		45		Utilizzo delle somme concernenti le entrate derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, non riassegnate ai pertinenti programmi, ai sensi dell'art. 148, co. 1, legge n. 388/2000	49.005				
4-bis	9	Incremento della contabilità speciale intestata al Commissario delegato per l'emergenza dell'evento determinatosi il 14 agosto 2018 per corrispondere un'indennità ai proprietari che hanno trascritto l'atto di cessione della proprietà volontaria ovvero indennità ridotta del dieci per cento per i soggetti che sono stati espropriati perchè non hanno aderito		10.000						Riduzione del fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'art. 10, co. 5, DL.n. 282/2004		10.000		49.810	20.850
5	1	Risorse straordinarie alla Regione Liguria per disposizioni a sostegno del trasporto pubblico locale, per favorire la mobilità cittadina e regionale		500											

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI				COPERTURE											
Art.	Co.	Disposizione	Note	2018	2019	2020	2021	Art.	Co.	Modalità	Note	2018	2019	2020	2021
5	3	Ristoro agli autotrasportatori per fronteggiare i maggiori oneri conseguenti all'evento del crollo del ponte Morandi		20.000											
8	1-4	Istituzione della zona franca urbana nell'intero territorio della Città metropolitana di Genova		10.000											
12	18	Istituzione dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali (ANSFISA) - Oneri di personale	*		12.000	18.800	18.800								
12	1-18	Istituzione dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali (ANSFISA) - Oneri di funzionamento	*		2.100	3.500	3.500								
13	1-10	Istituzione dell'archivio informatico nazionale delle opere pubbliche (AINOP)		300	1.000	200	200	45							
19	1-3	Incremento della istituita contabilità speciale intestata al Commissario straordinario per gli interventi nei territori dei comuni di Casamicciola Terme, Forio, Lacco Ameno dell'isola di Ischia, interessati dagli eventi sismici verificatisi il 21 agosto 2017			20.000	20.000	20.000								
33	1	Sospensione fino al 31 dicembre 2020 del pagamento del canone RAI nei territori dei Comuni colpiti dal sisma del 21 agosto 2017		100	900	900									
34	1	Sospensione fino al 31 dicembre 2020 dei termini per il pagamento dei contributi previdenziali ed assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria, nei territori dei Comuni colpiti dal sisma del 21 agosto 2017		6.500	25.000	25.000									
TOTALE				161.405	324.541	126.875	81.865	TOTALE				161.405	324.531	126.870	81.860

* Fonte: relazione tecnica

SCHEDA N. 5

Legge 1 dicembre 2018, n. 132 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'Interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate

Saldo netto da finanziare (in migliaia)											
ONERI						COPERTURE					
Art.	Co.	Disposizione	Note	2018	2019	2020	2021	Art.	Co.	Modalità	Note
4	1, terzo periodo	Lavori di adeguamento degli scali aerei di maggiore rilevanza (Bologna, Roma-Fiumicino, Milano-Malpensa, Torino e Venezia) per il nuovo utilizzo di permanenza dello straniero in locali idonei presso l'ufficio di frontiera	1		1.500			4	2	A valere sulle risorse del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI), cofinanziato dall'Unione europea per il periodo di programmazione 2014-2020	
18	1-bis	Adeguamento tecnologico del Centro Elaborazioni Dati interforze per l'accesso da parte del personale della polizia municipale operante in ulteriori e limitati numero di Comuni diversi da quelli indicati nel comma 1 del medesimo articolo			25			18	3-bis	Utilizzo di quota parte delle entrate derivanti dal contributo sui premi assicurativi, raccolti nei rami incendio, responsabilità civili diversi ecc. e destinate al fondo solidarietà per le vittime delle richieste estorsive, di cui all'art. 18, co.a 1, lett. a), legge n. 44/1999	25
18	3	Adeguamento tecnologico del Centro Elaborazioni Dati interforze per l'accesso da parte del personale della polizia municipale operante nei Comuni con popolazione superiore ai centomila abitanti ed estesi agli altri Comuni capoluogo di provincia						18	3	Riduzione 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	175
31-ter	1, comma 3.4 (nuovo)	Istituzione di un fondo ai fini della corresponsione di una indennità al proprietario o al titolare di altro diritto reale di godimento sugli immobili occupati arbitrariamente per il mancato godimento del bene		2.000	2.000	2.000	2.000	31-ter	1, comma 3.4 (nuovo)	Utilizzo di quota parte delle entrate derivanti dal contributo sui premi assicurativi, raccolti nei rami incendio, responsabilità civili diversi ecc. e destinate al fondo solidarietà per le vittime delle richieste estorsive, di cui all'art. 18, co. 1, lett. a), legge n. 44/1999, affiuite all'entrata del bilancio dello Stato, che restano acquisite all'erario	2.000
					2.000	2.000	2.000				2.000
					2.000	2.000	2.000				2.000
					2.000	2.000	2.000				2.000

segue

Saldo netto da finanziare (in migliaia)															
ONERI						COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2018	2019	2020	2021	Art.	Co.	Modalità	Note	2018	2019	2020	2021
32-sexies	3	Istituzione del Centro Alti Studi del Ministero dell'interno - Promozione, organizzazione e realizzazione di iniziative, anche di carattere seminariale, nonché realizzazione di studi e ricerche			50	50	50	32-sexies	3	Utilizzo delle risorse destinate alle spese di funzionamento della Sede didattica-residenziale di cui al comma 1 del medesimo articolo			50	50	50
35	1	Istituzione di un apposito fondo nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze destinato all'adozione di provvedimenti normativi in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate, ivi comprese le Capitanerie di porto		5.000	5.000	5.000	5.000	35	1	Utilizzo dei risparmi di spesa di parte corrente di natura permanente conseguenti al processo di revisione dello strumento militare nonché allo stato di attuazione delle misure di ottimizzazione organizzativa e finanziaria del ministero delle difese, di cui all'art. 4, co. 1, lettere c) e d) , legge n. 244/2012		5.000	5.000	5.000	5.000
								35-quater	2, lett. a)	Riduzione del Fondo esigenze indifferibili, di cui all'art. 1, co. 200, legge n. 190/2014		1.000			
								35-quater	2, lett. b)	Riduzione 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		1.000		5.000	
35-quater	1	Istituzione nello stato di previsione del Ministero dell'interno di un apposito fondo per il potenziamento delle iniziative in materia di sicurezza urbana da parte dei Comuni		2.000	5.000	5.000	5.000	35-quater	2, lett. c)	Utilizzo di quota parte delle entrate derivanti dal contributo sui premi assicurativi, raccolti nei rami incendio, responsabilità civili diversi ecc. e destinate al fondo solidarietà per le vittime delle richieste estorsive, di cui all'art. 18, co. 1, lett. a) , legge n. 44/1999, affluite all'entrata del bilancio dello Stato, che restano acquisite all'erario			5.000		

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI							COPERTURE								
Art.	Co.	Disposizione	Note	2018	2019	2020	2021	Art.	Co.	Modalità	Note	2018	2019	2020	2021
35- quinquies	1	Incremento dell'autorizzazione di spesa finalizzata al potenziamento degli interventi in materia di sicurezza urbana per la realizzazione degli obiettivi di cui all'art.5, co.2, lett.a), DL n.14/2017, con riferimento all'installazione, da parte dei Comuni, di sistemi di videosorveglianza			10.000	17.000	27.000	35- quinquies	2	Riduzione degli stanziamenti su taluni capitoli / piani gestionali del ministero dell'interno (cap. 7411 p.g. 6 e 7 e cap. 7461 p.g.1) autorizzati ai sensi dell'art.1, co.140, lett. b) ed e), legge n. 232/2016			10.000	17.000	27.000
9	1, lett. b)	Istituzione, fino ad un massimo di cinque nuove sezioni, delle Commissioni territoriali competenti all'esame delle domande di protezione internazionale presentate alla frontiera o nelle zone di transito			1.861	1.861	1.861		1, lett. a)	Accantonamento parte corrente - Ministero dell'interno			5.900	5.000	5.000
9	2-bis	Istituzione per un periodo non superiore ad otto mesi, di ulteriori nuove sezioni delle Commissioni territoriali competenti all'esame delle domande di protezione internazionale pendenti			2.481				1, lett. a-bis)	Accantonamento parte corrente - Ministero della giustizia	4.635				
18	3	Elaborazioni Dati interforze per l'accesso adeguamento tecnologico del Centro da parte del personale della polizia municipale operanti nei Comuni con popolazione superiore ai centomila abitanti		150				39	1, lett. a-ter)	Accantonamento conto capitale - Ministero della giustizia		2.000	15.000	25.000	25.000
22	1 lett. a)	Potenziamento di apparati tecnico-logistici (quali sistemi informativi, armamenti, automezzi ed interventi su immobili) della Polizia di Stato		10.500	36.650	36.650	36.650		1, lett. b)	Accantonamento conto capitale - Ministero dell'interno		15.150	49.150	49.150	49.150
22	1 lett. b)	Aggiornamento tecnologico dei sistemi informativi e dispositivi di protezione individuale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco		4.500	12.500	12.500	12.500		1, lett. c)	Utilizzo di quota parte delle entrate di cui all'art. 18, co. 1, lett. a), legge n. 44/1999, affluite all'entrata del bilancio dello Stato	66		4.978	5.327	5.327

Saldo netto da finanziare (in migliaia)															
ONERI						COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2018	2019	2020	2021	Art.	Co.	Modalità	Note	2018	2019	2020	2021
22-bis	1	Potenziamento, implementazione ed aggiornamento dei beni strumentali in uso al Corpo di polizia penitenziaria, nonché alla ristrutturazione ed alla manutenzione degli edifici e all'adeguamento dei sistemi di sicurezza		2.000	15.000	25.000	25.000								
22-bis	2	Approvvigionamento di nuove uniformi e vestiario per le maggiori esigenze del Corpo di polizia penitenziaria		4.635											
34	1	Incremento dei tetti di spesa fissati dall'art. 6-bis DL n. 113/2016 per l'impiego del personale volontario del Corpo nazionale dei vigili del fuoco			5.900	5.000	5.000								
37	3 lett. b)	Assunzione di settanta unità di personale non dirigenziale presso l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata			570	3.400	3.400								
38	1	Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata - Deroga alle regole di contenimento della spesa		66	66	66	66								
TOTALE				30.851	97.278	113.527	118.527	TOTALE				30.851	97.278	113.527	118.527

SCHEDA N. 6
Legge 17 dicembre 2018, n. 136 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI										COPERTURE					
Art.	Co.	Disposizione	Note	2018	2019	2020	2021	Art.	Co.	Modalità	Note	2018	2019	2020	2021
9	1-7	Minor gettito riferito all'attività di accertamento in conseguenza della regolarizzazione delle infrazioni, inosservanze, irregolarità o adempimenti di natura formale che non rilevano sulla determinazione della base imponibile ai fini delle imposte sui redditi, dell'IVA e dell'IRAP e sul pagamento dei tributi					130.000	9	11	b Riduzione del Fondo esigenze indifferibili che si manifestano nel corso della gestione, di cui all'art. 1, co. 200, legge n. 190/2014					130.000
9	9	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				101.670		9	11	c Utilizzo di quota parte delle maggiori entrate extratributarie derivanti dalle regolarizzazioni delle infrazioni, inosservanze, irregolarità ecc., di cui ai commi da 1 a 8 del medesimo articolo della medesima legge				101.670	
9	10	Integrazione del fondo per il capitale immateriale, la competitività e la produttività della fondazione, di cui all'art. 1, co. 1091, legge n. 205/2017				40.000		9	10	b Utilizzo di una quota dell'incremento del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'art. 10, co. 5, DL n. 282/2004, autorizzato nel co. 9 del medesimo articolo della medesima legge				40.000	
22	1	Incremento del fondo di garanzia per le piccole e medie imprese di cui all'art. 2, co. 100, lett. a), legge n. 662/1996		300.000				22	1	b A valere sulle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione - programmazione 2014-2020		300.000			

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI					COPERTURE										
Art.	Co.	Disposizione	Note	2018	2019	2020	2021	Art.	Co.	Modalità	Note	2018	2019	2020	2021
23	1	Minori entrate tributarie attribuibili alle agevolazioni per autotrasportatori - deduzione forfettaria, di cui all'art. 1, co. 106, legge n. 266/2005		26.400				23	1, lett. a) b	Riduzione del cofinanziamento delle risorse statali per il rinnovo del contratto del trasporto pubblico locale delle Regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, di cui all'art. 1, co. 1230, legge n. 296/2006	10.400				
									1, lett. b) c	Utilizzo delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato (entrate extratributarie riconducibili alla maggiorazione delle tariffe applicabili alle operazioni in materia di motorizzazione), non riassegnate ai pertinenti programmi, di cui all'art. 11, co. 1, d.lgs. n. 2/2013	16.000				
23	2	Incremento del fondo per il finanziamento degli interventi di adeguamento dei porti, di cui all'art. 18-bis, co. 1, legge n. 84/1994 - Risorse finalizzate all'autorità di sistema portuale del mar ligure occidentale		15.000				23	3	Utilizzo delle somme destinate agli interventi di cui agli articoli 1-5 della legge n. 454/1997, in materia di autotrasporto, non utilizzate al termine del periodo di operatività delle misure agevolative e giacenti su due c/ c presso la BNL S.p.A.	15.000				
23	3-bis	Ulteriori risorse assegnate da corrispondere alle imprese ferroviarie per l'incentivazione del trasporto delle merci		5.000				23	3-bis	Riduzione del Fondo esigenze indifferibili che si manifestano nel corso della gestione, di cui all'art. 1, co. 200, legge n. 190/2014	5.000				
23- quater	1	Ulteriore proroga dell'assegno per ogni figlio nato o adottato dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2019, di cui all'art. 1, co. 125, legge n. 190/2014			204.000	240.000		23- quater	3	Utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dalle regolarizzazioni delle omissioni ed errori formali, di cui all'art. 9, co. da 1 a 8 della medesima legge			204.000	240.000	

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

		COPERTURE														
		ONERI														
Art.	Co.	Disposizione	Note	2018	2019	2020	2021	Art.	Co.	Modalità	Note	2018	2019	2020	2021	
23- quater	4	Risorse finalizzate agli Istituti di ricovero e cura di carattere scientifico (IRCCS) della "Rete oncologica" impegnati nello sviluppo delle nuove tecnologie antitumorali CAR-T e agli IRCCS della "Rete cardiovascolare" impegnati nei programmi di prevenzione primaria cardiovascolare				10.000		23- quater	4	Riduzione 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				10.000		
23- quater	5	Implementazione e ammodernamento delle infrastrutture tecnologiche legate ai sistemi di prenotazione elettronica per l'accesso alle strutture sanitarie				50.000		23- quater	5	Riduzione 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. 307/2005				50.000		
24- ter	2	Minori ritenute su interessi nonché esenzioni imposte di bollo - Estensione accesso a titoli di solidarietà a tutti gli enti del terzo settore iscritti al registro unico nazionale		160	340	500	500	24- ter	6	Riduzione del fondo destinato a sostenere le attività di interesse generale che caratterizzano gli enti del terzo settore, di cui all'art. 9, co. 1, lett. g), legge n. 106/2016		160	340	500	500	
24- ter	3	Revisione dei criteri per determinare la non commerciabilità delle attività di interesse generale svolte dagli enti del terzo settore					1.250	24- ter	6	Riduzione del fondo destinato a sostenere le attività di interesse generale che caratterizzano gli enti del terzo settore, di cui all'art. 9, co. 1, lett. g), legge n. 106/2017					1.250	
24- quater	1	Istituzione di un Fondo per gli investimenti delle regioni e delle province autonome colpite da eventi calamitosi			474.600	50.000		24- quater	4	Accantonamento conto capitale - Ministero dell'economia e delle finanze Utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dalle regolarizzazioni delle omissioni ed errori formali, di cui all'art. 9, co. da 1 a 8 della medesima legge			13.000	461.600	50.000	
25- quater	5	Rimborsi per spese di viaggio e di missione dei componenti dell'istituendo Tavolo operativo per il contrasto al caporalato ecc.	**					25- quater	6	A valere sul fondo nazionale per le politiche migratorie				30		

segue

Saldo netto da finanziare (in migliaia)												
ONERI						COPERTURE						
Art.	Co.	Disposizione	Note	2018	2019	2020	2021	Art.	Co.	Modalità	Note	
25- scvtes	1	Proroga dell'accantonamento di risorse da destinare alle strutture sanitarie per gli obiettivi connessi all'attività di ricerca e assistenza e cura	*	32.500				25- scvtes	1	d	Utilizzo di quote di stanziamenti di bilancio (Servizio Sanitario Nazionale)	32.500
25- octes	4-6	Misure per il rilancio del comune Campione d'Italia - IRPEF		7.400	7.400	10.400	9.700			c	Utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dalle regolarizzazioni delle omissioni ed errori formali, di cui all'art. 9, co. da 1 a 8 della medesima legge	7.400
25- octes	4-6	Misure per il rilancio del comune Campione d'Italia - Addizionale regionale		500		500	500	25- octes	7	b	Riduzione 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. 307/2005	10.530
25- octes	4-6	Misure per il rilancio del comune Campione d'Italia - Addizionale comunale		200		200	200					
25- octes	4-6	Misure per il rilancio del comune Campione d'Italia - IRES		70		70	40					
25- octes	4-6	Misure per il rilancio del comune Campione d'Italia - IRAP		160		160	90					
25- dctes	-	Minori entrate derivanti da talune disposizioni concernenti abrogazioni e riduzioni di imposte di consumo su prodotti succedanei tabacco		70.000	70.000	70.000	70.000		13, lett. a)	c	Utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dalle regolarizzazioni delle omissioni ed errori formali nonché dalle nuove imposte sui trasferimenti di denaro all'estero, di cui rispettivamente agli artt. 9, co. da 1 a 8 e. 25- <i>novtes</i> della medesima legge	70.000
									13, lett. b)	b	Riduzione del Fondo esigenze indifferibili che si manifestano nel corso della gestione, di cui all'art. 1, co. 200, legge n. 190/2014	7.000

Saldo netto da finanziare (in migliaia)															
ONERI						COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2018	2019	2020	2021	Art.	Co.	Modalità	Note	2018	2019	2020	2021
3 e 4	-	Estensione definizione agevolata 1 ottobre 2017 - 31 dicembre 2017, nonché possibilità per definire in via agevolata i debiti non ricompresi nella rottamazione bis - quota INPS	*	118.000	1.000			26	3, lett. a)	Riduzioni delle dotazioni di competenza relative a missioni e programmi di spesa dei ministeri: dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, del lavoro e delle politiche sociali, della giustizia, degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dell'istruzione dell'università e della ricerca, dell'interno, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, delle infrastrutture e dei trasporti, della difesa, delle politiche agricole alimentari e forestali e del turismo e per i beni e le attività culturali	589.305				
16	1, capoverso art. 25 -bis, co. 4	Minori entrate extratributarie determinate dall'esenzione dei diritti di copia nei processi telematici tributari			165	165	165	3, lett. b)	c	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	150.000				
17	1, lett. c), 6-quinquies	Credito di imposta pari al 50% della spesa sostenuta per l'acquisto o l'adattamento degli strumenti per la memorizzazione e la trasmissione telematica all'Agenzia delle entrate dei corrispettivi giornalieri	2		36.300	195.500		3, lett. c)	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 dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (€ 35 mln) e dello sviluppo economico (35 mln), versate all'entrata del bilancio dello Stato	70.000				
18	2	Istituzione di un fondo per garantire l'attribuzione dei premi per la lotteria dei corrispettivi				3.000	6.000	3, lett. d)	b	Utilizzo di risorse relative al finanziamento delle Nazioni Unite, di cui alla legge n. 848/1957	20.000				

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI				COPERTURE											
Art.	Co.	Disposizione	Note	2018	2019	2020	2021	Art.	Co.	Modalità	Note	2018	2019	2020	2021
20	-	Minori entrate tributarie determinate dall'estensione della disciplina del Gruppo IVA anche ai Gruppi bancari cooperativi (GBC)	3		34.700	34.700	34.700		3, lett. e)	Utilizzo di somme iscritte nel conto residui del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in favore della Regione Campania quale canone di locazione per il termovalorizzatore di Acerra, di cui all'art. 7, co. 6, DL n. 195/2009		20.000			
21	1	Finanziamento del contratto di programma - parte servizi 2016-2021, tra il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e la società Rete ferroviaria italiana (RFI) S.p.A.		40.000					3, lett. f)	Accantonamento parte corrente - Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale		10.000			
21	2	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.		600.000					b	Utilizzo delle minori spese derivanti dalla medesima legge			14.200	334.200	424.700
22	1	Incremento del fondo di garanzia per le piccole e medie imprese di cui all'art. 2, co. 100, lett. a) legge n. 662/1996		435.000					c	Utilizzo della maggiori entrate derivanti dalla medesima legge			448.300	1.538.300	2.088.100
24	1	Incremento del fondo di cui all'art. 4, co. 1, legge n. 145/2016 per la prosecuzione delle missioni internazionali per l'anno 2018		130.000					3, lett. h)	Utilizzo delle somme iscritte in conto residui del fondo capitale del Ministero dell'economia e delle finanze, quale riaccertamento straordinario, ai sensi dell'art. 49, co. 2, lett. b), DL n. 66/2004		23.943			
26	1	Incremento del Fondo per la riduzione della pressione fiscale, di cui all'art. 1, co. 431, legge n. 147/2013			390.335	1.639.135	2.471.935		3, lett. i)	Utilizzo delle somme relative ai rimborsi corrisposti dall'organizzazione delle Nazioni Unite, quale corrispettivo di prestazioni rese dalle Forze armate italiane nell'ambito delle operazioni internazionali di pace, di cui all'art. 8, co. 11, DL n. 78/2010		16.614			
TOTALE				1.402.060	1.218.840	2.446.000	2.725.080	TOTALE				1.578.922	1.218.840	2.446.000	2.725.080

* Fonte: relazione tecnica

2) L'importo indicato per il 2020 è al lordo degli effetti indiretti positivi sulle entrate tributarie (pari ad € 17,8 mln) utilizzate a copertura nell'art. 26

3) Gli importi indicati sono al lordo degli effetti indiretti quali imposte dirette IRES/IRPEF (€ 14,6 mln per il 2020 e € 8,3 mln per il 2021) nonché IRAP (€ 3,2 mln per il 2020 e € 1,7 mln per il 2021) utilizzati a copertura nell'art. 26

SCHEDA N. 7

Decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101 - Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)

Saldo netto da finanziare (in migliaia)																
ONERI						COPERTURE										
Art.	Co.	Disposizione	Note	2018	2019	2020	2021	Art.	Co.	Modalità	Note	2018	2019	2020	2021	
14	1, lett. f)	Attribuzione al personale dell'ufficio del Garante per la protezione dei dati personali, del trattamento economico del personale dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)	1.853	3.177	3.241	3.306			1			1.853				
18	1	Minori entrate (pari ai 3/5 del minimo edittale) per definizione agevolata delle violazioni in materia di protezione dei dati personali avviati entro il 21 marzo 2018		600	600	600	600			Riduzione delle risorse stanziare per adeguare l'ordinamento interno del regolamento UE 2016/679, di cui all'art. 1, co. 1025, legge n. 205/2017			600	600	600	
TOTALE					600	600	600	TOTALE					600	600	600	

SCHEDA N. 8

Decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 104 - Attuazione della direttiva (UE) 2017/853 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, che modifica la direttiva 91/477/CEE del Consiglio, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi

Saldo netto da finanziare (in migliaia)															
ONERI						COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2018	2019	2020	2021	Art.	Co.	Modalità	Note	2018	2019	2020	2021
5	1, lett. d), numero 3)	Attività di rottamazione delle armi e delle munizioni da parte delle competenti direzioni di artiglieria dipendenti dallo Stato Maggiore dell'Esercito		300	300	300	300								
11	1	Istituzione presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, di un sistema informatico dedicato per la tracciabilità delle armi e delle munizioni		500	1.000			13	1	Riduzione del Fondo per il recepimento della normativa europea, di cui all'art. 41-bis, legge n. 234/2012		800	1.300	600	600
11	1	Attività di gestione e manutenzione del sistema informatico dedicato per la tracciabilità delle armi e delle munizioni				300	300								
TOTALE				800	1.300	600	600	TOTALE				800	1.300	600	600

SCHEDA N. 9

Decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121 - Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 81, 83 e 85, lettera p), della legge 23 giugno 2017, n. 103

Saldo netto da finanziare (in migliaia)															
ONERI						COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2018	2019	2020	2021	Art.	Co.	Modalità	Note	2018	2019	2020	2021
4	1	Incremento della platea di beneficiari dell'affidamento in prova al servizio sociale		1.000	1.000	1.000	1.000								
6	1	Incremento della platea di beneficiari della misura della detenzione domiciliare		1.800	1.800	1.800	1.800								
16	2	Interventi di modernizzazione e riqualificazione degli Istituti Penali per i Minorenni (IPM) per l'adeguamento delle camere di pernottamento alle previsioni di legge		80	80			26	1			2.980	2.880	2.800	2.800
17	3	Interventi di creazione di nuove aree all'aperto e di ristrutturazione e riqualificazione al fine di potenziare gli spazi all'aperto già esistenti		100											
TOTALE				2.980	2.880	2.800	2.800	TOTALE				2.980	2.880	2.800	2.800

SCHEDA N. 10

Decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 123 - Riforma dell'ordinamento penitenziario, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere a), d), i), l), m), o), r), t) e u), della legge 23 giugno 2017, n. 103

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI							COPERTURE								
Art.	Co.	Disposizione	Note	2018	2019	2020	2021	Art.	Co.	Modalità	Note	2018	2019	2020	2021
11	1, lett. c)	Interventi per la realizzazione e l'adeguamento degli spazi aperti all'interno delle strutture carcerarie per consentire la permanenza all'aperto dei detenuti al riparo di eventuali condizioni climatiche		1.050	1.050										
11	1, lett. s)	Stipula di convenzioni con mediatori culturali ed interpreti che dovranno prestare la loro attività all'interno degli istituti penitenziari al fine di favorire l'integrazione dei detenuti stranieri		1.440	1.440	1.440	1.440	12	1	b	Riduzione delle risorse del Fondo destinato al finanziamento degli interventi connessi alla riforma dell'ordinamento penitenziario di cui all'art. 1, co. 475, legge n. 205/2017	2.490	2.490	1.440	1.440
TOTALE				2.490	2.490	1.440	1.440	TOTALE				2.490	2.490	1.440	1.440

SCHEDA N.11

Decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 124 - Riforma dell'ordinamento penitenziario in materia di vita detentiva e lavoro penitenziario, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere g), h) e r), della legge 23 giugno 2017, n. 103

Saldo netto da finanziare (in migliaia)															
ONERI						COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2018	2019	2020	2021	Art.	Co.	Modalità	Note	2018	2019	2020	2021
1	2	Intervento di adeguamento degli istituti penitenziari per la realizzazione di adeguati spazi per lo svolgimento di attività lavorative, formative, ricreative e così via dei detenuti			2.000	2.000									
2	1, lett. a)	Minor gettito per la integrale riassegnazione dei proventi (derivanti dalla vendita di manifatture carcerarie e di prodotti destinati all'autoconsumo) al capitolo di spesa destinato al finanziamento dei progetti per la promozione e lo sviluppo della formazione professionale dei detenuti e degli internati		530	530	530	530	4	1	Riduzione delle risorse del Fondo destinato al finanziamento degli interventi connessi alla riforma dell'ordinamento penitenziario di cui all'art. 1, co. 475, legge n. 205/2017		530	2.530	5.530	3.530
2	2	Integrazione del Fondo ex art. 1, comma 312 e ss., legge n. 208/2015, per il pagamento del premio di assicurazione contro infortuni e malattie in favore dei detenuti ed internati che svolgono lavori di pubblica utilità				3.000	3.000								
TOTALE				530	2.530	5.530	3.530	TOTALE				530	2.530	5.530	3.530

SCHEDA N. 12

Decreto legislativo 5 ottobre 2018, n. 126 - Disposizioni integrative e correttive, a norma dell'articolo 8, comma 6, della legge 7 agosto 2015, n. 124, al decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, recante: "Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI						COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2018	2019	2020	2021	Art.	Co.	Modalità	Note	2018	2019	2020	2021
2	2	Ampliamento della dotazione organica pari a 5 unità per la qualifica di dirigente generale di pubblica sicurezza per il corpo della Polizia di Stato	*	140	457	457	457								
6	1, lett. t)	Riduzione della durata del corso di formazione iniziale per l'ammissione nelle carriere di medici e medici veterinari, con conseguente e corrispondente aumento del periodo di effettivo servizio per il corpo della Polizia di Stato	*		34	6	14								
7	1, lett. uu)	Incremento del numero delle promozioni al grado di luogotenente per l'Arma dei Carabinieri	*				283	22	1	Riduzione della precedente autorizzazione di spesa ex art. 3, co. 155, legge n. 350/2003, relativa alla revisione dei ruoli delle Forze di polizia		509	1.006	924	1.032
7	2	Inquadramento del Comandante generale dell'Arma dei carabinieri in sovrannumero agli organici	*	7	22	22	22								
10	1, lett. a)	Inquadramento del Comandante generale del Corpo della guardia di finanza in sovrannumero agli organici	*	7	22	22	22								
14	1, lett. c)	Anticipazione dell'utilizzo di 500 posti previsti per il secondo concorso interno al ruolo di vice ispettore per il corpo della Polizia di Stato	*			67									
16	1, lett. g)	Promozione ulteriore al grado di generale di brigata del comparto aeronavale per il Corpo della guardia di finanza	*		12	12	12								

Saldo netto da finanziare (in migliaia)												
ONERI						COPERTURE						
Art.	Co.	Disposizione	Note	2018	2019	2020	2021	Art.	Co.	Modalità	Note	
16	1, lett. h)	Concorso straordinario per il ruolo esecutori della banda del Corpo della guardia di finanza, diretto a "stabilizzare" il personale	*		51	51	51					
16	1, lett. h)	Promozione al grado di generale di divisione del Corpo della guardia di finanza	*		40	40	40					
17	1, lett. b)	Ampliamento organico mediante concorso interno per il ruolo direttivo del Corpo di polizia penitenziaria	*			90	90					
18	1, lett. c)	Salvaguardia del trattamento economico degli ufficiali dell'Arma dei carabinieri con anzianità di ruolo superiore a 13 anni e inferiore a 18 anni	*	68	62						(Vedi la pagina precedente)	
18	1, lett. c)	Salvaguardia del trattamento economico degli ufficiali del Corpo della guardia di finanza con anzianità di ruolo superiore a 13 anni e inferiore a 18 anni	*	9								
22	2	Effetti indotti dall'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 18, c. 1, lett. c) relativo alla salvaguardia del trattamento accessorio degli ufficiali delle Forze armate con anzianità di ruolo superiore a 13 anni e inferiore a 18 anni	*	278	306	157	41					
TOTALE				509	1.006	924	1.032	TOTALE				509
						924	1.032					924
												1.032

SCHEDA 13

Decreto legislativo 6 ottobre 2018, n. 127 - Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 97, riguardante "Disposizioni recanti modifiche al decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, concernente le funzioni e i compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché al decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217, concernente l'ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, e altre norme per l'ottimizzazione delle funzioni del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", al decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, recante "Klassetto delle disposizioni relative alle funzioni ed ai compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a norma dell'articolo 11 della legge 29 luglio 2003, n. 229" e al decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217, recante "Ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco a norma dell'articolo 2 della legge 30 settembre 2004, n. 252"

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI										COPERTURE					
Art.	Co.	Disposizione	Note	2018	2019	2020	2021	Art.	Co.	Modalità	Note	2018	2019	2020	2021
2	1, capoverso art. 1, co. 4	Rimodulazione delle dotazioni organiche del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, con aumento del numero di unità assegnate al ruolo di capo squadra e capo reparto	*	1.005	1.005	1.005	1.005								
	1, capoverso artt. 8, 9, 14, 15, 16, da 36 a 41, da 53 a 58)	Rimodulazione dei percorsi di carriera per il ruolo di vigile del fuoco, nonché di capo squadra esperto e capo reparto	*	7.500	7.932	7.069	7.392								
2	1, capoverso artt. da 25 a 28, da 42 a 46, da 59 a 63)	Rimodulazione dei percorsi di carriera per il ruolo di ispettore antincendi e dei direttivi che espletano funzioni operative	*	470	478	657	641	11	1	Riduzione del Fondo per l'operatività del soccorso pubblico di cui all'art. 15, comma 1, d.lgs. n. 97/2017		16.030	16.030	16.030	16.030
2	1, capoverso artt. da 72 a 75	Rimodulazione dei percorsi di carriera per il ruolo degli operatori e degli assistenti	*	732	958	999	1.057								
2	1, capoverso artt. da 84 a 87	Rimodulazione dei percorsi di carriera per il ruolo degli ispettori logistico-gestionali	*	558	346	361	353								
2	1, capoverso artt. da 96 a 99	Rimodulazione dei percorsi di carriera per il ruolo degli ispettori informatici	*	362	99	72	1								

SCHEDA N. 14

Decreto legislativo 29 novembre 2018, n. 142 - Attuazione della direttiva (UE) 2016/1164 del Consiglio, del 12 luglio 2016, recante norme contro le pratiche di elusione fiscale che incidono direttamente sul funzionamento del mercato interno e come modificata dalla direttiva (UE) 2017/952 del Consiglio del 29 maggio 2017, recante modifica della direttiva (UE) 2016/1164 relativamente ai disallineamenti da ibridi con i paesi terzi

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI											COPERTURE				
Art.	Co.	Disposizione	Note	2018	2019	2020	2021	Art.	Co.	Modalità	Note	2018	2019	2020	2021
15	1	Incremento del Fondo per interventi infrastrutturali di politica economica ex art. 10, co. 5, DL n. 282/2004, convertito dalla legge n. 307/2004				500	63.200	1	-	c	Utilizzo delle maggiori entrate derivanti dalla modifica della disciplina relativa alla deducibilità degli interessi passivi ed oneri finanziari, che dà luogo ad un recupero di gettito, di cui all'articolo 1 del medesimo decreto			500	63.200
TOTALE						500	63.200	TOTALE						500	63.200

APPENDICE
RELAZIONI QUADRIMESTRALI ANNI 2012 - 2018
SINTESI DEI PROFILI METODOLOGICI

Nell'esercizio delle proprie funzioni di ausilio al Parlamento, la Corte ha formulato una serie di osservazioni di carattere metodologico in tema di quantificazione e copertura degli oneri finanziari delle leggi di spesa, anche nella prospettiva dell'adeguamento dell'ordinamento contabile ordinario al mutato quadro costituzionale.

La rassegna che segue espone, in forma di sintesi, le principali tematiche oggetto di riflessione da parte della Corte in occasione dell'analisi delle leggi statali di spesa del 2012 e del 2018.

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

Sommario:

LEGGI ORDINARIE: 1) Copertura con rinvio generico alla riduzione degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente; 2) La Relazione tecnica; a) Relazione tecnica: il problema delle entrate; b) Relazioni tecnica: l'ipotesi della sottostima di oneri; 3) La ragionevolezza dei limiti di spesa; 4) Copertura: valutazione degli oneri anche con riferimento a saldi di bilancio diversi dal saldo netto da finanziare; 5) Copertura finanziaria sui residui; 6) Copertura finanziaria con la tecnica del tetto di spesa; 7) Il regime effettivo delle clausole di salvaguardia; 8) Mancata indicazione delle precipe forme di copertura; 9) La riduzione di spesa dei ministeri come forma di compensazione; 10) Copertura con rimodulazione di risorse di bilancio; 11) Copertura di oneri di personale con riduzione dell'organico; 12) Copertura di oneri di personale con rinvio alle risorse future; 13) Le clausole di neutralità; 14) Copertura: ipotesi di assenza della indicazione dell'onere complessivo e della sua distribuzione per singolo esercizio; 15) Eventi eccezionali e piano di rientro di cui all'art. 6 della legge n. 243 del 2012; 16) Il rinvio, a copertura, alle "risorse in essere"; 17) Copertura del minor gettito fiscale; 18) La rilevanza dell'allegato 1 della legge n. 196 del 2009; 19) Copertura su fondo speciale oltre il triennio; 20) Utilizzo di disponibilità finanziate mediante emissione di debito pubblico; 21) Utilizzo delle contabilità speciali; 22) La previsione di facoltà onerose per gli enti locali tenuto conto del vincolo del pareggio di bilancio; 23) La mancata copertura nel caso di oneri già previsti nei saldi tendenziali; 24) La configurazione dell'onere in caso di dipendenza da variabili "esogene"; 26) L'esplicitazione delle clausole di monitoraggio; 27) L'utilizzo per finalità difformi dell'accantonamento di fondo speciale dedicato al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale; 28) Il problema del riferimento della copertura finanziaria alle singole norme ovvero alla legge nel suo complesso; 29) La copertura mediante riassegnazione dei residui perenti; 30) Norme

potenzialmente onerose, che per le variabili che le connotano, non si prestano ad un'agevole quantificazione ex ante; 31) Gli effetti dell'entrata in vigore della cd. "competenza potenziata"; 32) 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 2018 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; c.6) La decisione circa il possibile disaccantonamento di risorse: il rapporto tra Governo e Parlamento; c.7) La questione dell'indicazione di due saldi di competenza (legge di bilancio 2019); c.8) Modalità di copertura di tipo compensativo costituita dal minor taglio di risorse nei confronti di alcuni enti territoriali a discapito del maggior taglio di risorse a carico di altri comuni; c.9) In particolare, la proroga di oneri in essere e le tecniche di costruzione del bilancio a legislazione vigente (il caso della proroga dei contratti a tempo determinato); c.10) Copertura a debito in assenza di fattori rilevanti; c.11) Iscrizione in bilancio di stanziamenti di spesa di sola cassa; c.12) Costruzione degli oneri a legislazione vigente; c.13) Inversione del rapporto tra norma di spesa e legge di bilancio; c.14) Delega al ministero a variare stanziamenti di conto capitale per reintegrare quelli ridotti per finalità di copertura; c.15) Principio di trasparenza e costruzione dei tre saldi bilancio; c.16) Coperture estese a saldi diversi da quello di bilancio; c.17) La Relazione sullo scostamento degli obiettivi di finanza pubblica; c.18) La Nota di aggiornamento: la data di presentazione dei documenti programmatici e del disegno di legge di bilancio e la questione riguardante le modifiche al relativo contenuto; c.19) Il ricorso a strumenti legislativi fuori sessione; c.20) La definizione dei saldi della legge di bilancio; c.21) Il limite massimo del ricorso al mercato finanziario; d) La Sezione II della legge di bilancio; d.1) La funzione svolta; d.2) L'area della flessibilità di bilancio in fase di formazione; d.3) Relazione tecnica della legge di bilancio; d.4) Problematiche relative all'esposizione della Sezione II.*

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 possibile entrata a regime del nuovo assetto della legge di contabilità (per esempio, per quanto concerne la nuova unità elementare costituita dall'azione), l'apparato documentativo a corredo dei documenti di bilancio - ed in particolare le Note integrative - fornisca elementi di maggior dettaglio ai fini della ricostruibilità delle determinanti almeno del singolo programma, sì da consentire un livello di informazione in grado di rendere giudicabile se - tra l'altro - la singola clausola di neutralità, almeno in riferimento allo Stato, sia attendibile o meno.

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

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

Si continua a verificare il fenomeno di Relazioni che non sempre consentono una ricostruzione delle quantificazioni degli oneri riportati, limitandosi, esse, il più delle volte a fornire elementi di sintesi ovvero insufficienti ai fini della piena

comprensione del percorso che ha portato alla quantificazione dell'onere stimato. Le cause del fenomeno sono molteplici e vanno dalla scarsa collaborazione da parte delle amministrazioni interessate ai tempi brevi in cui matura la decisione legislativa, specialmente in riferimento all'approvazione di emendamenti, in ordine ai quali le amministrazioni competenti spesso si trovano in condizioni non idonee per una ponderata valutazione dei corrispondenti effetti.

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

Le possibili sottostime degli oneri, di rado verificabili *ex ante* in assenza di Relazioni tecniche esaustive, potrebbero 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 principi di bilancio.

a) Relazione tecnica: 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. Per altro verso, il tema si riflette anche sul grado di certezza delle nuove o maggiori entrate previste in quanto acquisite *ex ante* agli equilibri del singolo provvedimento e dunque della finanza pubblica, a fronte di oneri che presentano mediamente un livello di certezza maggiore e, dunque, un coefficiente di realizzazione il più delle volte tendente all'unità.

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

Le possibili sottostime degli oneri, di rado verificabili *ex ante* in assenza di Relazioni tecniche del tutto esaustive, potrebbero rappresentare la premessa di evoluzioni negative delle grandezze di finanza pubblica, soprattutto in riferimento a provvedimenti di manovra ovvero comunque di grande portata finanziaria. L'esito di tutto ciò, in caso di carente rappresentazione degli elementi alla base della stima degli oneri, può anche tradursi nella creazione di condizioni favorevoli per il verificarsi di fenomeni 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 impegno, 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 siano deputati solo a reperire le risorse per oneri già decisi ovvero ne costituiscano la condizione giuridica e finanziaria per il relativo realizzarsi. Infatti, solo nel secondo caso si ha una soluzione del problema della copertura coerente con il sistema.

3) La ragionevolezza dei limiti di spesa

La legge di contabilità incanala le fattispecie normative onerose, ai fini delle forme di definizione degli oneri, essenzialmente in due tipologie. Da un lato, vi è l'opzione di fissare un limite massimo, se il tipo di onere sottostante presenta un'accentuata flessibilità, nel qual caso il tetto di spesa può rappresentare un presidio valido ai fini dell'effettivo contenimento dell'onere stesso all'interno del limite prefissato. Dall'altro, vi è l'opzione volta a prevedere oneri solo valutati, 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. 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.

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

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

5) Copertura finanziaria sui residui

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

Tra l'altro, spesso coesistono casi in cui tale compensazione di cassa è prevista e casi invece in cui ciò non accade, a parità di copertura sulla massa spendibile e tra l'altro anche per esercizi diversi. Ciò dà luogo ad un fenomeno i cui risvolti di dettaglio rimangono spesso non esplicitati, non venendo fornite indicazioni, fra l'altro, circa i rapporti effettivi tra cassa di bilancio e 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.

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.

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

6) Copertura finanziaria con la tecnica del tetto di spesa

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

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

7) Il regime effettivo delle clausole di salvaguardia

Non è incongrua la coesistenza del cd. doppio regime in tema di clausole di salvaguardia (quello precedente alla novella della legge di contabilità e quello ad essa susseguente) con l'indicazione del programma in legge, più garantista sotto il profilo dell'equilibrio dei poteri e delle esigenze di trasparenza (come rilevato nelle precedenti Relazioni quadrimestrali) rappresenterebbe una sorta di primo intervento, cui seguirebbe poi l'osservanza delle modalità previste dalla nuova legge di contabilità (decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, dPCM ed iniziativa legislativa *ad hoc*).

8) Mancata indicazione delle precipue forme di copertura

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

9) 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 stanziare 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 trasparenza nonché con il criterio della legislazione vigente e finisce con il significare una copertura con mezzi di bilancio.

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

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 suscinte a copertura, il che 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.

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.

10) 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.

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

La riduzione di un organico solo di diritto non costituisce una forma valida di copertura, in assenza di una dimostrazione, come accade il più delle volte, nella relazione tecnica, della identità tra tale organico e quello di fatto.

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

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

La copertura di oneri per spese di personale con rinvio alle future risorse a legislazione vigente non garantisce una copertura adeguata di future spese: trattandosi di oneri inderogabili, è presumibile che le previsioni di bilancio potranno essere dimensionate in relazione alle occorrenze, con ciò eludendosi, dunque, una compiuta attuazione dell'obbligo di copertura. Il 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*.

13) 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 - 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. Come già osservato nelle precedenti Relazioni, sul piano più generale del tema sono da evidenziare due profili. Dal punto di vista procedurale, le Relazioni tecniche sostengono, senza ulteriori specificazioni, la non onerosità della nuova normativa. Ne consegue, sul piano contenutistico, che non venendo fornite informazioni, la mancata previsione di costi aggiuntivi per dar corso a nuovi compiti può far assumere alla legislazione un mero carattere programmatico - come talvolta ammesso nella stessa documentazione governativa a supporto - ovvero può porre le premesse per una attuazione non omogenea della normativa medesima. Né può escludersi che possano derivare, peraltro, maggiori esigenze a legislazione vigente, con copertura a carico dei "tendenziali" e con conseguente aggravamento del disavanzo.

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, di una legislazione corredata di clausole di invarianza del tutto prive delle citate indicazioni nelle relative Relazioni tecniche. Il fatto poi che dette clausole siano previste pur a fronte di compiti innovativi evidenzia un problema contenutistico. La mancata previsione, infatti, di costi aggiuntivi per dar corso a nuovi compiti può far assumere alla legislazione un carattere meramente programmatico ovvero porre le premesse per una sua attuazione non generalizzata. Non può escludersi che possano derivare, peraltro, maggiori

esigenze a legislazione vigente, con copertura a carico dei “tendenziali” e dunque aggravando il disavanzo, soprattutto a fronte di oneri di carattere obbligatorio. Tutto ciò a meno di non ritenere che effettivamente le disponibilità di bilancio a legislazione vigente siano quantificate in modo da presentare margini per la copertura di eventuali incrementi di spesa conseguenti all’implementazione della nuova normativa. Detta ipotesi andrebbe però anzitutto adeguatamente dimostrata nelle varie Relazioni tecniche e comunque non può ritenersi coerente con il principio della legislazione vigente, che, anche nel nuovo sistema contabile, costituisce il criterio per la costruzione dei “tendenziali” di bilancio.

14) 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.

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

Il caso del decreto legge n. 237 del 2016 (“Disposizioni urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio”, convertito con la legge n. 15 del 2017; come anche quello di cui alla legge 31 luglio 2017, n. 121: “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2017, n. 99, recante disposizioni urgenti per la liquidazione coatta amministrativa di Banca Popolare di Vicenza S.p.A. e di Veneto Banca S.p.A.”) 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. All’interno della procedura 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 - nella fattispecie del decreto-legge n. 237 - 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).

16) Il rinvio, a copertura, alle "risorse in essere"

L'elevata frequenza del rinvio alle "risorse in essere" come metodologia di risoluzione degli obblighi di quantificazione e di copertura degli oneri costituisce una tendenza che va giudicata negativamente, in quanto sostanzialmente elusiva dell'obbligo di copertura. Ciò a meno che non si dimostri che effettivamente le "risorse in essere" risultano capienti, nel qual caso però il problema si sposta sulla scarsa trasparenza dei parametri in base ai quali si costruiscono le previsioni tendenziali. Il che ripropone il tema della carenza delle Relazioni tecniche. Oltretutto, il rinvio alle risorse in essere, oltre che dissonante rispetto agli obblighi di cui alla legge di contabilità e seppur congruo in qualche caso per l'immediato, appare eccessivamente generico e dunque insufficiente in prospettiva, in quanto non tale da escludere maggiori occorrenze da soddisfare all'atto della quantificazione dei futuri stanziamenti a legislazione vigente. Il fenomeno costituisce un'elusione dell'obbligo di copertura finanziaria.

17) Copertura del minor gettito fiscale

La previsione che riconosce che le spese sostenute dal cessionario per la ristrutturazione aziendale e sovvenzionate con i contributi o fondi erogati dal Ministero dell'economia e delle finanze siano deducibili dal reddito complessivo sia ai fini delle imposte sul reddito sia ai fini IRAP, costituisce uno dei numerosi costi deducibili che incidono sulla redditività delle imprese. Al riguardo, si conferma che, nonostante la estrema difficoltà di individuare l'entità (anche in via solo presumibile) di tali effetti finanziari indiretti (nella specie non quantificati) occorrerebbe fornirne la quantificazione poiché si tratta di interventi normativi che producono, a parità di condizioni, minor gettito.

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

È imprescindibile il rispetto dei criteri cui debbono essere ispirati i dati di finanza pubblica di cui all'allegato 1 della legge n. 196 del 2016, i quali, essendo a presidio della qualità e della trasparenza di cui all'art. 38-*bis* di tale legge, vanno ritenuti insiti nei principi di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, della Costituzione. Il riferimento è *in primis* al criterio della competenza finanziaria. Lo stesso può essere sostenuto per altri criteri, sempre previsti dal predetto allegato, come la veridicità, l'attendibilità, la correttezza, la chiarezza, la trasparenza, la significatività, la rilevanza, la congruità, la verificabilità, la coerenza e la pubblicità. Essendo il complesso di tali criteri fissato a tutela della sovranità popolare di cui all'art. 1 della Costituzione". Si tratta di un principio di assoluta rilevanza, dagli evidenti risvolti anche dal punto di vista della giustiziabilità delle singole norme che violino i principi in questione.

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

19) Copertura su fondo speciale oltre il triennio

La copertura di oneri correnti a carico del fondo speciale per spese ultratriennali ovvero permanenti (modalità non prevista dall'elenco tassativo di cui all'art. 17 della legge di contabilità), si osserva che, 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 per oneri ultratriennali ovvero permanenti e ad elevato livello di certezza, il che non necessariamente può valere per le forme di compensazione.

20) Utilizzo di disponibilità finanziate mediante emissione di debito pubblico

In ordine al fenomeno del ricorso, per finalità di copertura, a stanziamenti che a loro volta, all'atto della relativa istituzione, trovavano finanziamento mediante emissione di debito, occorre evidenziare, anzitutto, che a nulla rileva se si tratti di un nuovo onere di parte corrente ovvero di parte capitale, essendo vietata la tipologia di copertura in questione (se non ricorrendo in determinate ipotesi i cd. "fattori rilevanti" previsti dalla normativa come tali da rendere possibile il ricorso ad emissione di debito). Inoltre, va ribadito che, se non si

verificano tali ipotesi, si deve registrare una violazione sostanziale, oltre che formale, dell'obbligo di copertura, oltretutto tale da porre problemi di coerenza non solo con l'ordinamento in vigore, ma con gli obiettivi di finanza pubblica.

21) Utilizzo delle contabilità speciali

Va anzitutto rimarcato che la copertura di oneri affidata a contabilità speciali in essere non è prevista tra quelle consentite dalla legge di contabilità.

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

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

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

Il fatto che vari tipi di oneri vengano compensati a valere di contabilità speciali pone il problema dei criteri con cui si procede alla quantificazione delle

risorse destinate a tali contabilità, se, cioè, esse sono poi destinate alla copertura di oneri successivi.

22) La previsione di facoltà onerose per gli enti locali tenuto conto del vincolo del pareggio di bilancio

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

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

Con riguardo alla fattispecie in base alla quale non si procede alla quantificazione ed alla copertura degli oneri in quanto si tratterebbe di linee di spesa già inserite nei saldi tendenziali, va ribadito come ciò appaia scarsamente ispirato all'indefettibile principio di trasparenza, come confermato da costante giurisprudenza costituzionale. In secondo luogo, appare in tali casi impossibile una verifica della sussistenza o meno di effettivi spazi di copertura attesa la struttura sintetica dei saldi tendenziali, priva di quei dettagli che consentano una raffigurazione analitica delle relative componenti e di conseguenza le verifiche in questione, sicché le indicazioni di cui alla Relazione tecnica non possono essere ricostruite né possono essere di conseguenza giudicate o meno attendibili.

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

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

26) L'esplicitazione delle clausole di monitoraggio

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

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

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

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

Sulla particolare sussistenza di una clausola di copertura che prevede un onere globale e che demanda all'attività amministrativa l'assegnazione dell'ammontare complessivo delle risorse alle singole linee di spesa di cui ai vari articoli del provvedimento, va rilevato che si tratta di una soluzione non in linea con le norme generali di contabilità pubblica, in quanto è con la singola norma primaria che va individuata la quantità di risorse da assegnare ad ogni intervento, anche se, pur con qualche difficoltà, si può ammettere che la copertura possa essere complessivamente riferita alla somma dei singoli oneri. Tale linea di interpretazione non solo scaturisce dall'esigenza di assicurare un

equilibrato rapporto tra Legislativo ed Esecutivo, in linea con l'assetto della nostra Carta costituzionale, ma è anche supportata da una conseguente e costante giurisprudenza costituzionale, la quale richiede che l'obbligo di copertura vada assolto con «puntualità rigorosa» da correlare quindi a ciascuna disposizione. In conformità con tali assunti la legge di contabilità pone l'obbligo di copertura (e quindi di quantificazione) in riferimento ad «ogni intervento» previsto dalla legge: ciò è da ricondurre all'essenza dell'obbligo di copertura, ossia alla contrapposizione tra il beneficio dell'onere ed il sacrificio di cui alla copertura.

29) La copertura mediante riassegnazione dei residui perenti

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

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

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

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

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

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

Il più stretto legame tra la decisione parlamentare sull'allocazione delle risorse e i risultati dell'azione amministrativa è conseguibile solo a condizione che l'apparato documentativo offerto dal Governo consenta il costante raccordo tra la previsione di bilancio e l'autorizzazione legislativa sottostante alla previsione stessa. Ciò per una serie di motivazioni la più sostanziosa delle quali consiste nel rispetto sostanziale del principio della sovranità popolare di cui all'art. 1 Cost. Nello specifico, le relazioni fornite dal Governo al disegno di legge di bilancio per il 2019 non riportano quantificazioni ovvero effetti sulle previsioni in connessione all'entrata in vigore dal 1° gennaio 2019 del sistema della competenza cd. "potenziata". Ciò potrebbe trovare una giustificazione nel fatto che tali effetti dovrebbero esplicarsi nella previsione relativa al 2020.

32) Le contabilità fuori bilancio

Il riscontro del fenomeno contabilità fuori bilancio "significa che sussistono ancora interi comparti dell'attività statale che, nonostante la riforma dell'ordinamento contabile, necessitano di procedure fuori bilancio", il che merita un rilievo "non solo per gli inevitabili profili sistematici, non essendo del tutto risolutiva evidentemente la parte della riforma della legge di contabilità che attiene al potenziamento della cassa e alla stessa maggiore elasticità in tema di impegni e di residui". 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, va rilevata l'entrata in vigore il dPCM dell'8 febbraio 2017, con il quale si sono ricondotte al regime di contabilità ordinaria alcune gestioni (in altri casi si è proceduto alla soppressione).

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 rilevanza giuridica autonoma sotto il profilo delle modalità di trattazione in ambito parlamentare, in quanto da approvare con maggioranza qualificata in base al secondo comma dell'art. 81 Cost., come poi è 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.

Anche nella sessione 2018 continuano a non essere rispettati i termini previsti dalla legge di contabilità per la presentazione dei documenti di bilancio, relativi sia alla Nota di aggiornamento che al disegno di legge di bilancio. Tali termini hanno lo scopo di permettere al Parlamento di avere sufficiente tempo a disposizione per l'esame di propria competenza nonché di presentare una programmazione delle varie fasi dell'iter della sessione tale da risultare coerente le scadenze europee (in riferimento al Documento programmatico di bilancio, che al 15 ottobre deve indicare agli organi europei il quadro di cui alla Nota di aggiornamento così come approvata dal Parlamento). La novità della sessione 2018 sta nel fatto che si è notevolmente accentuato il processo di autonomizzazione del citato Documento programmatico, che è stato rivisto nel mese di novembre, dopo la versione iniziale inviata ad ottobre ed il cui quadro di obiettivi è stato ulteriormente aggiornato a dicembre. Ciò rappresenta di fatto un superamento del sistema ordinamentale in vigore (almeno per la sessione 2018), che richiede la previa individuazione degli obiettivi e relativa approvazione parlamentare (Nota di aggiornamento), che vanno a comporre il successivo Documento programmatico.

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

b.1) La nuova struttura della legge di bilancio

La legge di bilancio per il 2018 dà attuazione agli indirizzi delineati nel Documento programmatico di bilancio dello scorso ottobre.

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

Va rilevato, sul piano metodologico, che i dati prospettati includono i risparmi di spesa dei Ministeri connessi alla formulazione di obiettivi in tal senso ed al cui raggiungimento fungono da supporto anche le corrispondenti norme della Sezione I della legge, ma che sono comunque riconducibili al processo più generale di formazione della legge di bilancio in base alla procedura di cui all'art. 22-bis della nuova legge di contabilità.

b.2) Effetti in termini di indebitamento netto

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

c) La Sezione I della legge di bilancio

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

c.1) Vincoli contenutistici

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

Si riscontrano infatti norme prive di effetti finanziari netti ovvero contenenti interventi microsettoriali e localistici 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 per il 2019 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 precedente legislatura. Infatti, la legge di bilancio per il 2019 si conferma quale strumento ai fini della manovra di finanza pubblica anche in un'ottica di medio periodo ed è tale da fungere così da strumento per la regolazione della finanza pubblica di carattere programmatico. Ciò accade però in forma disomogenea dal punto di vista quantitativo, data la forte riduzione dell'impatto del terzo anno rispetto ai due

precedenti, il che è tanto più evidente nel passaggio dalla contabilità finanziaria a quella economica.

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

In tema di copertura merita di essere segnalato lo schema della (parziale) compensazione degli oneri netti della legge di bilancio attraverso una fonte normativa "terza" (es., decreto-legge), la quale entra così a far parte del quadro complessivo degli effetti della manovra, in particolare per il fatto di far confluire le nuove risorse rivenienti nella "fonte terza" in un fondo di spesa utilizzato dalla legge di bilancio. Si tratta di una soluzione dettata da aspetti tecnici legati alla formalizzazione di un meccanismo-ponte tra le due iniziative legislative e che è stata possibile praticare in presenza di un decreto-legge emanato (quindi, tale formalmente da costituire legislazione vigente al momento della presentazione del disegno di legge di bilancio). Ai fini della definizione della manovra (in larghissima parte realizzata nell'ambito della Sezione I), nonostante la riforma della legge di contabilità che esige maggiore trasparenza e razionalità della scelta legislativa, si è venuto così a reinstaurare - per l'aspetto riferito all'attingimento di risorse esterne alla legge di bilancio - il regime cui si era fatto ricorso nelle precedenti legislature.

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 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.

c.5) Le clausole di salvaguardia

In tema di coperture della legge di bilancio per il 2019 - 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 rinvi 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.

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).

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 2019, si rinvencono clausole di salvaguardia, di contenuto e funzione diversa rispetto alla tipologia normata nel predetto art. 17 della legge di contabilità. Ciò può essere considerato ammissibile nella misura in cui la mancata disciplina della fattispecie non venga interpretata come un divieto.

c.6) La decisione circa il possibile disaccantonamento di risorse: il rapporto tra Governo e Parlamento

Oltre ai consueti problemi di difformità di molte norme contenute nella legge di bilancio rispetto alle prescrizioni contenute nella stessa legge n. 243 del 2012 (art.15, comma 2), la legge di bilancio 2018 presenta una clausola di salvaguardia di accantonamento di stanziamenti il cui disaccantonamento verrà

deciso nel mese di luglio in dipendenza dell'andamento della gestione della finanza pubblica rispetto agli obiettivi. Va in proposito evidenziata la circostanza che in tale dinamica decisionale il Parlamento non viene coinvolto nella decisione sul disaccantonamento o meno e risulta destinatario di comunicazioni solo in ordine alla flessibilità all'interno dello stato di previsione nelle more della decisione circa il disaccantonamento o meno. La flessibilità potrebbe estendersi quindi anche ai fattori legislativi e per essa non è precluso un effetto di peggioramento della qualità della spesa. Il quadro delle possibilità di intervento per il Governo fino alla data di luglio appare dunque eccessivamente dilatato rispetto a quanto previsto dalla legge di contabilità, che fissa l'unità di voto nel programma, i cui stanziamenti potrebbero essere del tutto modificati (in teoria) in via amministrativa entro il predetto mese di luglio. Anche il richiamo poi, contenuto nella legge di bilancio 2018, alla procedura di cui all'art. 7 della legge n. 243 del 2012 richiamata appare incongruo, in quanto con quest'ultimo si prevede l'informativa al Parlamento in caso di esiti negativi del monitoraggio, ipotesi, questa, non contemplata dalla legge di bilancio 2018. La stessa data di luglio prevista per la verifica è incongrua, in quanto è già al 30 giugno, con la presentazione del disegno di legge di assestamento, che si ha il quadro del monitoraggio e la possibilità di usare anche detto disegno di legge per gli eventuali interventi di correzione, che possono non consistere solo nella conferma o meno dell'accantonamento delle somme sterilizzate. Quanto poi alla possibilità - nelle more della decisione sulla conferma o meno dell'accantonamento - di variazioni compensative ai fini dei saldi di finanza pubblica con decreti del ministro dell'economia e delle finanze all'interno dello stato di previsione, da comunicare alle Camere, ugualmente emergono perplessità sul piano ordinamentale, in quanto l'attivazione di tale possibilità comporta variazioni amministrative tra programmi laddove la legge di bilancio, Sezione II, è calibrata sull'unità di voto parlamentare, per singolo stato di previsione, costituita appunto dalla grandezza riferita al programma, in base all'art. 21, comma 2, della legge di contabilità, il che esclude, in via di principio, una generale variabilità amministrativa tra programmi (se non quando autorizzata con legge per singoli casi, come accade per lo più nell'ambito dell'articolato riferito alla Sezione II della legge di bilancio in riferimento ad esigenze gestionali legate all'attuazione di leggi in essere). Tali perplessità non possono ritenersi superate dalla previsione della comunicazione al Parlamento dei decreti di variazione, comunque assoggettabili al controllo preventivo della Corte dei conti. Non vale a superare tali perplessità la prospettazione analitica del blocco per programmi, in quanto la norma sposta il limite per le variazioni compensative allo stato di previsione, con ciò consentendo dunque trasferimenti di risorse tra programmi in via amministrativa, anche in riferimenti ai fattori legislativi (oltre che agli oneri inderogabili), modificabili dunque in via amministrativa ancorché fissati con norma primaria.

c.7) La questione dell'indicazione di due saldi di competenza (legge di bilancio 2019)

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

c.8) Modalità di copertura di tipo compensativo costituita dal minor taglio di risorse nei confronti di alcuni enti territoriali a discapito del maggior taglio di risorse a carico di altri comuni

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

c.9) In particolare, la proroga di oneri in essere e le tecniche di costruzione del bilancio a legislazione vigente (il caso della proroga dei contratti a tempo determinato)

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

c.10) Copertura a debito in assenza di fattori rilevanti

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

c.11) Iscrizione in bilancio di stanziamenti di spesa di sola cassa

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

c.12) Costruzione degli oneri a legislazione vigente

Nella costruzione, a legislazione vigente, dei Fondi di bilancio (es. Fondo Unico di Giustizia), pur prendendo atto della quasi impossibilità di quantificazione degli oneri effettivi degli anni a venire, si rileva la scarsa trasparenza con cui vengono costruite molte poste di bilancio a legislazione

vigente; sicché molte di esse sembrano costruite in base a parametri che lasciano spazi di discrezionalità tali da consentire di farvi ricorso anche per oneri di altro tipo, non strettamente congruenti con le iniziali finalità del Fondo.

c.13) Inversione del rapporto tra norma di spesa e legge di bilancio

Il riferimento agli stanziamenti in essere, quale modalità di copertura di spese di personale (nella specie risparmi per finanziare il lavoro straordinario delle Forze di polizia) - il che doterebbe, dunque, *ex se* la norma della copertura finanziaria - configura un caso in cui il rapporto tra norma di spesa e legge di bilancio è tale per cui sono i progressivi aumenti degli stanziamenti a legislazione vigente a fornire di fatto la copertura ai meccanismi normativi.

In tal modo, viene a configurarsi un meccanismo che sostanzialmente pone le premesse per futuri incrementi a legislazione vigente, senza adeguata trasparenza, sostanzialmente invertendo la fisiologia del rapporto norma e bilancio che invece, secondo i principi, impone la chiara previsione di un'apposita copertura a fronte di maggiori o nuovi oneri ove non sostenibili a legislazione vigente.

c.14) Delega al Ministero a variare stanziamenti di conto capitale per reintegrare quelli ridotti per finalità di copertura

La facoltà concessa ad un ministero di rimodulazione di risorse finanziarie ad esso assegnate o da assegnare per la realizzazione di investimenti a fronte di una riduzione di autorizzazioni legislative in essere a copertura di nuovi oneri, introduce la possibilità, per il Ministro, di reintegrare coperture utilizzate per altre finalità, derogando così agli ordinari limiti posti alle variazioni ministeriali della legge di bilancio strutturata, secondo la classificazione funzionale, per programmi, e configurando così un'ampia delega al ministero di variazione degli stanziamenti in conto capitale - già stabiliti con legge - per reintegrare quelli ridotti per finalità di copertura.

c.15) Principio di trasparenza e costruzione dei tre saldi bilancio

La costruzione dei tre saldi bilancio e le differenze che li connotano traggono origine essenzialmente dal diverso impatto delle varie norme sui diversi comparti delle pubbliche amministrazioni. E tuttavia, tale diversa costruzione dovrebbe essere puntualmente illustrata nella Relazione tecnica allo scopo di evidenziare i rapporti che intercorrono tra le diverse stime delle medesime norme sui diversi saldi. In altre parole, nella misura in cui il collegamento avviene tra le stime di cassa incorporate nel bilancio e, da un lato, le corrispondenti autorizzazioni di cassa nonché, dall'altro, le corrispondenti valutazioni in riferimento agli altri saldi, non risultano proposti i relativi coefficienti. In difetto di ciò, con pregiudizio del principio contabile della

trasparenza, non sono ripercorribili - e dunque non conoscibili, nelle determinanti di base - le stime sottostanti alle varie cifre proposte, mancando le essenziali informazioni circa le quantificazioni e le valutazioni relative ai vari saldi.

c.16) Coperture estese a saldi diversi da quello di bilancio

Emerge la tendenza da parte del Governo intesa ad ampliare la metodologia in tema di quantificazione degli oneri e di copertura finanziaria a saldi diversi da quelli di bilancio. Ciò trova una giustificazione per l'operare dei vincoli in tema di politica di bilancio derivanti dall'ordinamento eurounitario e dal relativo recepimento qual è avvenuto nel nostro ordinamento con le novelle del 2012, riferite sia al testo costituzionale che alla relativa implementazione attraverso la legge n. 243. Si tratta di una tendenza che va vista anche dal punto di vista del rapporto con l'ordinamento contabile nel suo complesso, che appare ancora incentrato sul bilancio dello Stato come elemento di forte peso all'interno degli equilibri di finanza pubblica, anche dal punto di vista dalla contabilità finanziaria in cui esso si esprime. Ne deriva la sussistenza di una sorta di coesistenza tra diversi sistemi contabili con cui risultano posti gli obiettivi e si dà luogo alla relativa gestione, uno dei cui esiti è la tendenziale, minore centralità della contabilità finanziaria riferita al bilancio, pur essendo in corso l'attuazione di alcuni istituti - come la competenza potenziata in riferimento tanto alle spese quanto alle entrate - i cui esiti non sono ancora chiari e che comunque vanno valutati alla luce della significatività dei conti pubblici e della relativa trasparenza. Ne discende una maggiore rilevanza anche degli altri saldi con le relative contabilità, il che può implicare la necessità di riflettere sulla conformazione sulla stessa decisione legislativa di diritto sostanziale, ossia se essa debba risultare solo in termini di contabilità finanziaria o meno, con possibili riflessi sulle stesse modalità in cui si esplica il controllo. La tematica si incrocia evidentemente con l'altra relativa alla tendenza in atto in sede comunitaria ad estendere alle pubbliche amministrazioni l'adozione della contabilità economica. Ciò comporta che altri aspetti da verificare riguardano anche la necessità o meno di individuare modalità di assimilazione al bilancio della stessa gestione di tesoreria, i cui aspetti previsionali, gestionali e consuntivi appaiono sempre meno scindibili da quella del bilancio in senso stesso, all'interno di una visione in cui l'operatore-Stato gestisce con diverse contabilità, utilizzando dunque strumenti differenziati. E' perciò evidente la necessità di riflettere anche sui limiti di un'interpretazione costituzionale in cui gli strumenti tradizionali di bilancio riferiti al preventivo e al consuntivo possono essere integrati dall'analisi di altre gestioni, in primis quella del fabbisogno, che non presentano la stessa conformazione del bilancio, ma che svolgono un ruolo tendenzialmente più rilevante nella messa a fuoco dello stato periodico del rapporto tra l'operatore-Stato ed i destinatari delle relative prestazioni, come è più evidente per il comparto della spesa in conto capitale.

c.17) La Relazione sullo scostamento degli obiettivi di finanza pubblica

Questione di rilievo è rappresentata dalla 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, secondo l'interpretazione invalsa). La materia è stata oggetto di normazione ad opera delle citate novelle 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 di cui all'art. 6 della legge n. 243 del 2012 può essere ora presentata alle Camere come annesso al documento di riferimento. Come accaduto sin dalla prima applicazione della nuova normativa, la fattispecie si è verificata anche in riferimento alla Nota di aggiornamento del 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 esame in ambito parlamentare, in quanto da approvare con maggioranza qualificata in base al secondo comma dell'art. 81 Cost., come poi è avvenuto con distinta votazione rispetto al documento di riferimento (Nota di aggiornamento). Va dunque seguita 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 annesso, come prevede il citato art. 10-bis, comma 6, della legge di contabilità. Il che configura comunque una situazione ibrida, che meriterebbe probabilmente una sistemazione sotto il profilo ordinamentale, atteso che un annesso richiede una modalità di approvazione diversa (ed aggravata) rispetto al documento principale. Trovando poi sostegno - la Relazione in parola - nell'art. 6 della legge n. 243 del 2012, deve ritenersi che la disposizione andrebbe interpretata nel senso di riferirsi a scostamenti dagli obiettivi riferiti ad eventi eccezionali che si verificano durante l'esercizio, piuttosto che ad una manovra di politica finanziaria diversa rispetto a quella approvata nell'esercizio precedente: infatti, l'articolo 6 si riferisce agli scostamenti "temporanei", i quali sembrerebbero sostanziare un'ipotesi diversa dalla reimpostazione della manovra di politica finanziaria nel succedersi dei vari esercizi.

c.18) La Nota di aggiornamento: la data di presentazione dei documenti programmatici e del disegno di legge di bilancio e la questione riguardante le modifiche al relativo contenuto

Sul piano ordinamentale, occorre evidenziare, quanto alla formazione della legge di bilancio 2018, che la Nota di aggiornamento è stata inviata al Parlamento in data 5 ottobre 2018, mentre il termine previsto dalla legge di contabilità è il 27

settembre, proprio per permettere congrui tempi di discussione per il Parlamento in ordine alle risoluzioni approvative della Nota citata. Lo stesso disegno di legge di bilancio risulta recare la data del 31 ottobre, mentre la legge di contabilità prevede il 20 ottobre: ciò comporta l'esigenza di ribadire che "pro futuro appare opportuno un rispetto più puntuale da parte del Governo del termine del 20 ottobre, in vista di un ordinato svolgimento della sessione di bilancio nei due rami del Parlamento". Peraltro, come si evince dall'apposita audizione parlamentare del Ministro dell'economia e delle finanze del 10 ottobre u.s., "a seguito della mancata validazione del quadro macroeconomico programmatico" della Nota di aggiornamento da parte dell'Ufficio parlamentare di bilancio, è stata attivata la procedura di cui all'art. 18, comma 3, della legge cd. "rinforzata" n. 243 del 2012, in base al quale, "qualora [...] l'Ufficio esprima valutazioni significativamente divergenti rispetto a quelle del Governo, su richiesta di almeno un terzo dei componenti di una Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica, quest'ultimo illustra i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni ovvero ritiene di conformarle a quelle dell'Ufficio". È utile ricordare infine che nel corso dello scorso novembre è stata presentata una nuova versione del Documento programmatico di bilancio e che a dicembre, con una lettera alla Commissione europea, è stato rivisto il quadro macroeconomico e di finanza pubblica, rispetto a cui è risultata coerente poi la legge di bilancio approvata dal Parlamento. Sul piano procedurale, un tema su cui richiamare l'attenzione riguarda se tali rivisitazioni del quadro finanziario richiedano o meno una nuova risoluzione approvativa a parte del Parlamento. È lo stesso problema che si pose nel 2017, *mutatis mutandis*, quando il Documento programmatico di bilancio differì rispetto alla Nota di aggiornamento di quell'anno. Al riguardo, va ricordato che è dal 1988 che l'ordinamento contabile prevede una tempistica dei vari passaggi relativi alla definizione della manovra di finanza pubblica tale da differenziare con chiarezza il momento preliminare della definizione del quadro programmatico rispetto a quello successivo della traduzione in norme del quadro previamente approvato con strumenti non legislativi con apposite risoluzioni parlamentari. Tale impianto è rimasto in vigore anche a seguito delle numerose modifiche all'ordinamento, coinvolgendo infatti la fisiologia costituzionale del rapporto tra Governo e Parlamento.

c.19) Il ricorso a strumenti legislativi fuori sessione

In tema di copertura merita di essere segnalato lo schema della (parziale) compensazione degli oneri netti della legge di bilancio attraverso una fonte normativa "terza" (es. decreto-legge), la quale entra a far parte del quadro complessivo degli effetti della manovra, in particolare per il fatto di far confluire risorse rivenienti dal decreto-legge in un fondo di spesa utilizzato poi dalla legge di bilancio. Si tratta di una soluzione dettata da aspetti tecnici legati alla formalizzazione di un meccanismo-ponte tra le due iniziative legislative e cui è stato possibile ricorrere in presenza di un decreto-legge emanato prima della

presentazione del disegno di legge di bilancio (quindi, tale formalmente da costituire legislazione vigente al momento della presentazione del disegno di legge di bilancio). Ai fini della definizione della manovra 2019 si è così venuto a riproporre - per l'aspetto riferito all'attingimento di risorse esterne alla legge di bilancio - il regime cui si era fatto ricorso nelle precedenti legislature.

c.20) La definizione dei saldi della legge di bilancio

I saldi di bilancio risultano condivisibilmente espressi senza la precedente nettizzazione delle regolazioni contabili e debitorie ed in termini sia di competenza che di cassa. Per il secondo aspetto, ossia per quanto concerne l'indicazione in termini di competenza e di cassa, va condivisa la doppia indicazione dei saldi di bilancio, dovendosi tener conto (soprattutto in prospettiva) anche del potenziamento della cassa di cui alle novelle della legge di contabilità. L'indicazione dei saldi anche di cassa si inserisce dunque anche all'interno di un tema più ampio, riguardante il progressivo maggior peso delle rappresentazioni diverse da quella legata alla mera contabilità finanziaria di competenza, anche ai fini della individuazione e della gestione dell'intera gamma di saldi-obiettivo, la cui rappresentazione nelle diverse contabilità presenta connessioni di carattere sistematico.

c.21) Il limite massimo del ricorso al mercato finanziario

In tema di limite massimo del ricorso al mercato finanziario, risultando - tale obiettivo - fissato al netto delle operazioni effettuate al fine di rimborsare prima della scadenza o di ristrutturare passività preesistenti con ammortamento a carico dello Stato, pur considerandosi la natura gestionale della disposizione, vale evidenziare l'opportunità di una puntuale rappresentazione nella Relazione tecnica del quadro delle connesse previsioni, che si riflettono sui titoli I e III della spesa.

d) La Sezione II della legge di bilancio

Quanto alla struttura della nuova Sezione II, rivela che risulta "modificata la modalità di rappresentazione dei dati contabili nei prospetti deliberativi per unità di voto, al fine di dare evidenza contabile alla manovra complessivamente operata, per effetto delle innovazioni normative della Sezione I e delle facoltà di manovra esercitabili con la Sezione II. In particolare, i prospetti deliberativi della seconda sezione riportano: le previsioni di entrata e di spesa a legislazione vigente, includendo in essa le rimodulazioni compensative di spese per fattori legislativi e per l'adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (verticali 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”.

Oltre al dettaglio per azioni (sia pure, per ora, a fini conoscitivi), è possibile disporre, per competenza e cassa in riferimento all’unità elementare, delle rimodulazioni compensative delle spese per fattori legislativi (flessibilità verticale) e per adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (flessibilità orizzontale), (art. 23, comma 3, lettera a), legge n. 196/2009 ed art. 30, comma 1, legge n. 196 cit.), nonché delle rimodulazioni delle dotazioni finanziarie previste a legislazione vigente in termini sia di rifinanziamenti che di definanziamenti e riprogrammazioni (art. 23, comma 3, lettera b).

Viene altresì fornito un contenuto delle note integrative di particolare rilievo innovativo in termini di obiettivi per programmi in riferimento al triennio e di mappa di indicatori per ciascun obiettivo e per azione, con una scheda-azione suddivisa in base all’analisi economica e con l’evidenziazione delle spese di personale e relativa attribuzione alla singola azione. Ciò in aggiunta ai consueti riassunti e riepiloghi.

In particolare, la prospettazione dei dati valevoli a livello gestionale (e dunque di controllo) è articolata sulla duplice distinzione di cui all’art. 23, comma 3, della legge di contabilità, in riferimento alle lettere a) e b), così come specificata ad opera della circolare n. 17/2018 della Ragioneria generale e che si riflette nelle due colonne di cui agli appositi allegati. Da un lato, vengono offerte le previsioni formulate sulla base della legislazione vigente, ivi comprese le rimodulazioni verticali ed orizzontali, anche in funzione del cronoprogramma dei pagamenti (lettera a). Dall’altro, vengono presentate le proposte relative a rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni di spese previste da norme vigenti che non siano compensate, nel senso che, unitamente agli effetti della Sezione I, compongono il complesso della manovra di finanza pubblica (lettera b). Merita approfondimento la colonna degli allegati al bilancio genericamente riferita all’area della rimodulazione della legislazione vigente di cui alla citata lettera a), formalmente comprensiva anche della duplice funzione svolta ai sensi dell’art. 30, comma 2, della legge di contabilità. Come chiarito anche dall’apposita citata circolare n. 17, in essa vanno a confluire una serie di funzioni che trovano fondamento normativo nella citata lettera a). Sono comprese le rimodulazioni dei fattori legislativi di carattere compensativo, anche tra missioni diverse di uno stesso stato di previsione, in senso sia verticale (all’interno di un centro di responsabilità e tra centri di responsabilità), sia orizzontale; quelle compensative orizzontali di competenza e di cassa (anche di natura corrente) per tener conto del cronoprogramma (sono da ritenersi riferite anche agli oneri inderogabili); quelle orizzontali di leggi pluriennali di spesa in conto capitale permanenti e non, sempre per adeguamento al cronoprogramma (in base all’art. 30, comma 1, della legge di contabilità); quelle infine di leggi di spesa in conto capitale permanenti

e non permanenti nonché le reiscrizioni negli esercizi futuri per le leggi pluriennali di spesa non permanenti delle somme non impegnate (in base all'art. 30, comma 2, della medesima legge, rispettivamente lettere a) e b) della legge di contabilità). Alle riportate quattro funzioni si aggiunge quella di cui agli adeguamenti ed alle regolazioni meramente quantitative della legislazione vigente, quali trovano fondamento normativo nell'art. 23, comma 3-bis, sempre della legge di contabilità. Si compone così il complesso quadro delle funzioni che vengono esposte nella colonna del bilancio riferita all'art. 23, comma 3, lettera a). Va poi ricordato che nelle relazioni presentate dal Governo si dà conto delle possibilità di manovra in tema di conservazione, accertamento e riaccertamento ex artt. 34-bis e 34-ter della legge di contabilità. Viene altresì fornito un contenuto delle note integrative di particolare rilievo innovativo in termini di obiettivi per programmi in riferimento al triennio e di mappa 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. Risultano fornite la tripartizione per programma prevista dalla legge di contabilità tenendo conto della natura giuridica della spesa, come previsto dall'art. 21, comma 4, della legge di contabilità, nonché quella intesa a tener conto della natura corrente o capitale della spesa.

d.1) La funzione svolta

Il Governo ha ribadito, nella citata circolare n. 17, che le modifiche alla legge di contabilità hanno conferito "natura sostanziale alla legge di bilancio (ai sensi del nuovo articolo 81 della Costituzione)".

Alla luce delle nuove previsioni da parte della legge di contabilità, si può osservare in linea generale che - in sintesi - si è in presenza della consueta funzione (pur se ampliata nella portata) di adeguamento delle previsioni a legislazione vigente ai nuovi obiettivi, anche per quanto concerne l'area già menzionata dei 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).

Va riconosciuto comunque che l'area della flessibilità di bilancio in fase di formazione si è comunque potenzialmente dilatata in base alla nuova legge di contabilità, per esempio in riferimento a quella orizzontale, connessa alla revisione delle stime sia di competenza che di cassa, in questo secondo caso anche

a seguito del potenziamento della medesima cassa di cui alle varie novelle ordinamentali, a partire da quella del 2016.

Si evidenzia in tal modo, dal quadro descritto, uno dei motivi profondi che hanno ispirato il complesso delle innovazioni metodologiche intervenute negli ultimi anni: oltre alla novità della flessibilità orizzontale, in questo senso si può richiamare ad esempio, in tema di flessibilità “verticale”, l’ampliamento di tale possibilità all’intero singolo stato di previsione, mentre il sistema previgente ne limitava l’ambito all’interno del programma ovvero tra programmi di ciascuna missione. 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 progressivamente maggiore delle possibilità consentite per quanto attiene sia alla flessibilità verticale che a quella orizzontale. Quest’ultima, diversamente da quella verticale, non soggiace al vincolo della compensazione per esercizio, ma a quella tra esercizi in riferimento alle leggi pluriennali di spesa di cui all’art. 30 comma 2, della legge di contabilità.

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 (ampliata) flessibilità verticale (nell’esercizio) con vincolo compensativo, anche in materia di spesa 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 per il 2018 si è avuto un uso 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, con un incremento per i due anni successivi notevolmente maggiore, la cui 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 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 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 del 2018 di pari importo 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" a 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.

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).

d.4) Problematiche relative all'esposizione della Sezione II

Quanto all'esposizione alla Sezione II della legge di bilancio 2018, pur in presenza di un apparato documentativo ed espositivo di dimensioni notevolmente accresciute rispetto al passato (anche in connessione con le numerose novelle alla legge di contabilità da ultimo intervenute nel 2018), sussistono alcuni problemi metodologici, in gran parte dovuti a carenze di informazione che rendono il quadro della documentazione non del tutto esaustivo. Quanto ai dati esposti, non risulta dimostrato il rispetto del divieto - previsto dalla legge di contabilità - circa il non peggioramento della qualità della spesa nell'utilizzo delle varie forme di flessibilità, né vengono forniti dettagli circa l'utilizzo delle facoltà in capo al Governo di reiscrivere i residui passivi eliminati e quelli riaccertati. Ancorché richiamato nella documentazione governativa a livello di principio, non risulta chiaro poi se ed in quale misura il nuovo principio della competenza potenziata, entrato in vigore il 1° gennaio u.s., abbia o meno fatto costituito uno dei criteri di impostazione delle previsioni di bilancio per il 2019. Ancorché risulti migliorato il quadro del raccordo tra stanziamenti di bilancio e leggi sostanziali in essere, non sembra poi che vengano richiamate tutte le normative sottostanti alla singola unità elementare, anche in quanto il nomenclatore dei capitoli continua a registrare ritardi

nell'aggiornamento. Da ultimo, sembra permanere il problema (risalente) dell'arricchimento della Relazione tecnica in riferimento alla Sezione II, tale da permettere in teoria di ricostruire in dettaglio le determinanti della quantificazione degli stanziamenti riferiti alla singola unità elementare e che invece continua a riferirsi alle categorie economiche di bilancio.

REPERTORIO DELLE PRONUNCE DELLA CORTE COSTITUZIONALE CITATE DALLA CORTE DEI CONTI NELLE RELAZIONI QUADRIMESTRALI 2012-2018 SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI DELLE LEGGI DI SPESA DELLO STATO

Indice delle voci:

Legge rinforzata n. 243 del 2012

Preclusione ad introdurre deleghe di contenuto alla fonte legislativa ordinaria; Preclusione ad introdurre meccanismi collaborativi nel procedimento legislativo; Modalità attraverso le quali gli enti territoriali concorrono alla riduzione del debito pubblico; Il regolamento attuativo della legge n. 243/2012 è limitato a contenuti meramente tecnici; Intese volte a disciplinare operazioni di indebitamento ed investimento in ambito regionale;

Legge di bilancio

Trasparenza e comprensibilità della redazione del bilancio a garanzia della rappresentatività democratica e il pericolo dell'abuso della "tecnicità contabile";

Principio dell'equilibrio di bilancio

Government nazionale custode e responsabile del rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici; Crisi finanziaria; Contributo alla finanza pubblica posto a carico delle Regioni deve presentare il carattere della temporaneità;

Principio di copertura finanziaria delle leggi di spesa

Copertura con rinvio a disponibilità di bilancio; Fondi di riserva spese impreviste; Fondo di riserva; Legge di spesa regionale relativa ad ambito materiale di competenza esclusiva statale; Relazione tecnica; Clausola di salvaguardia; Copertura, unità di bilancio e vincoli di destinazione; Economie (utilizzo a fini di copertura); Avanzo di amministrazione; Disavanzo sanitario; La copertura di nuovi o maggiori oneri con ricorso a Fondi obbligatori di spesa; Mezzi di copertura: maggiori entrate; Spese connesse a riorganizzazione amministrativa; Criterio dell'invarianza degli oneri; Trasferimento di oneri finanziari da un ente territoriale ad un altro; Riorganizzazione di funzioni statali conferite a Regioni ed Enti locali; Riduzione di tributi statali attribuiti alle Regioni; Alterazione tra bisogni regionali e mezzi finanziari trasferiti dallo Stato; Copertura di oneri regionali con fondi statali a destinazione vincolata;

Principi di contabilità pubblica

Coordinamento della finanza pubblica

Legislazione statale e misure eccezionali per il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali vasti; Rapporto tra Stato e Regioni afferenti le reciproche relazioni finanziarie;

Armonizzazione dei bilanci pubblici

Ordinamento contabile regionale

Necessarietà dell'approvazione del rendiconto e principio di annualità; Modalità di esposizione della legge di approvazione del rendiconto regionale; Calcolo del risultato di amministrazione (art. 42 del d.lgs. n. 118/2011); Istituto dei mutui autorizzati e non contratti; Esposizione del risultato di amministrazione e legge regionale di approvazione del rendiconto; Utilizzo dell'avanzo di amministrazione "libero"; Utilizzo del "fondo vincolato"; Utilizzo di un fondo vincolato proveniente dalle economie precedentemente realizzate; Utilizzo di anticipazioni di liquidità come componente attiva del risultato di amministrazione; Anticipazione di cassa; Copertura finanziaria di disavanzo di bilancio oltre l'ordinario ciclo annuale di bilancio;

Equilibrio del bilancio e garanzia dei diritti di prestazione

Emergenza finanziaria e principio dell'affidamento

Controllo della Corte dei conti

Equilibrio di bilancio e rispetto degli obblighi comunitari; Controllo di legalità – regolarità; Corte dei conti e giudizio di parificazione; Relazioni della Corte dei conti sulla copertura finanziaria delle leggi regionali; Potere interdittivo delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti

Finanza pubblica ed effetti sentenze Corte costituzionale

Legge rinforzata n. 243 del 2012

Preclusione ad introdurre deleghe di contenuto alla fonte legislativa ordinaria

- la legge n. 164 del 2016, modificativa della legge n. 243 del 2012, è una legge rinforzata, alla stessa stregua della precedente legge n. 243 del 2012 approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, secondo quanto previsto dall'art. 81, sesto comma, Cost., come modificato dall'art. 1 della legge

costituzionale n. 1 del 2012, in ossequio ai vincoli procedurali contenuti nell'art. 81, sesto comma, Cost, i quali trovano fondamento anche a livello sovranazionale nell'art. 3, paragrafo 2, del Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria, firmato il 2 marzo 2012 e ratificato in Italia con la legge n. 114/2012 (cosiddetto *Fiscal Compact*) (sentenza n. 235 del 2017; n. 88 del 2014) IIIQ17;

- contravviene al dettato costituzionale (art. 81, sesto comma, Cost.) la previsione di una legge rinforzata (art. 3, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016) che ometta di individuare essa stessa alcuna modalità attraverso cui lo Stato concorre al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, limitandosi a demandare a una futura legge ordinaria ciò che essa stessa avrebbe dovuto disciplinare, degradando così la fonte normativa della disciplina dal rango della legge rinforzata a quello della legge ordinaria, con conseguente elusione della riserva di legge rinforzata (sentenza n. 235 del 2017; n. 88 del 2014) IIIQ17;

Preclusione ad introdurre meccanismi collaborativi nel procedimento legislativo

- l'esigenza di un coinvolgimento degli enti territoriali nella scelta relativa alle modalità del concorso degli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico, se impone allo Stato di improntare la sua attività di coordinamento della finanza pubblica allargata a «canoni di ragionevolezza e di imparzialità nei confronti dei soggetti chiamati a concorrere alla dimensione complessiva della manovra», non conduce tuttavia a ritenere illegittima la mancata previsione di un coinvolgimento delle Regioni nell'approvazione della legge ordinaria destinata a regolare le modalità del concorso degli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico, dato che il principio di leale collaborazione non trova un fondamento costituzionale all'applicazione dei meccanismi collaborativi nel procedimento legislativo (sentenza n. 237 del 2017) IQ17;

Modalità attraverso le quali gli enti territoriali concorrono alla riduzione del debito pubblico

- come l'art. 81, sesto comma, Cost. - che contiene una formulazione corrispondente alla previsione di una riserva relativa («le norme fondamentali e i criteri») - anche l'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale n. 1 del 2012, rivolto specificamente agli enti territoriali, e l'art. 12 della legge n. 243 del 2012 presentano un contenuto idoneo a soddisfare la riserva relativa di legge rinforzata; difatti, la materia finanziaria si colloca in un contesto per sua natura mutevole ed è per definizione soggetta ai corrispondenti cambiamenti, i quali richiedono capacità di rapido adattamento, sicché non sarebbe logico irrigidire in una legge rinforzata le modalità di concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito

pubblico (sentenza n. 237 del 2017) IIIQ17;

Il regolamento attuativo della legge n. 243/2012 è limitato a contenuti meramente tecnici

- l'art. 5, comma 2, lettera b), della legge cost. n. 1 del 2012, che prevede una disciplina statale attuativa da adottare con legge rinforzata, esclude che lo Stato possa esercitare in materia una potestà regolamentare integrativa e non meramente tecnica (sentenza n. 252 del 2017) IIIQ17;

Intese volte a disciplinare operazioni di indebitamento ed investimento in ambito regionale

- le intese previste dal comma 3 del novellato art. 10 della legge n. 243 del 2012 costituiscono lo strumento per garantire un equilibrio di bilancio non limitato al singolo ente ma riferito all'intero comparto regionale, la qual cosa impone di mettere in relazione quegli enti che, grazie alle loro riserve di amministrazione, hanno la disponibilità di "spazi finanziari" - secondo l'espressione tecnica usata nel dPCM adottato ai sensi del citato comma 5 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012 - e quegli enti che tali spazi chiedono di utilizzare per spese di investimento da coprire con il ricorso all'indebitamento; indebitamento che viene così neutralizzato nel bilancio complessivo degli enti in questione, realizzando il punto di equilibrio fra le esigenze della riforma e il rispetto delle autonomie finanziarie, come conformate dalla riforma stessa; difatti, se è vero che nella citata previsione legislativa è presente un obbligo procedimentale che condiziona l'immediata utilizzabilità degli avanzi di amministrazione, è anche vero che la concreta realizzazione del risultato finanziario rimane affidata al dialogo fra gli enti interessati che l'avvio dell'intesa dovrebbe comportare (sentenza n. 252 del 2017) IIIQ17;

Legge di bilancio

Trasparenza e comprensibilità della redazione del bilancio a garanzia della rappresentatività democratica e il pericolo dell'abuso della "tecnicità contabile"

- l'accentuarsi della complessità tecnica della legislazione in materia finanziaria non deve determinare effetti non in linea con il dettato costituzionale e creare delle zone d'ombra in grado di rendere ardua la giustiziabilità di disposizioni non conformi a Costituzione (sentenza n. 247 del 2017) IIIQ17;
- in relazione al concreto pericolo di reiterazione di situazioni di problematica compatibilità della legislazione in materia finanziaria con il dettato costituzionale è opportuno che il legislatore adotti una trasparenza divulgativa a corredo degli enunciati di più complessa interpretazione e attuazione, poiché non potrebbe ritenersi consentito un abuso della "tecnicità contabile" finalizzato a creare indiretti effetti novativi sulla disciplina

specificativa dei principi costituzionali di natura finanziaria e di quelli ad essi legati da un rapporto di interdipendenza (sentenza n. 247 del 2017) IIIQ17;

- la necessità di assicurare un profilo divulgativo delle finalità perseguite e dei contenuti normativi riguarda anche lo Stato e detto profilo deve sempre corredare la 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» (sentenza n. 184 del 2016) IIQ16;

Principio dell'equilibrio di bilancio

- copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano dunque una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia con le disposizioni impugnate coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti «la forza espansiva dell'art. 81, terzo comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile (sentenza n. 274 del 2017) IIIQ17;
- il principio dell'equilibrio di bilancio, già desumibile dal testo vigente dell'art. 81, quarto comma, Cost., opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte (sentenza n. 26 del 2013) IIIQ12;
- il principio dell'equilibrio di bilancio si estende alle norme regionali di spesa, ivi incluse quelle delle Regioni e Province ad autonomia differenziata (sentenza n. 26 del 2013, nonché, *ex plurimis*, sentenze n. 213 del 2008 e n. 16 del 1961) IIIQ12;
- le disposizioni della legge n. 196 del 2009, in particolare l'art. 17, costituiscono regole specifiche dell'inderogabile principio di equilibrio del bilancio espresso dall'articolo 81, quarto comma, Cost. (sentenza n. 176 del 2012) IIIQ12;
- il principio inderogabile dell'equilibrio in sede preventiva del bilancio di competenza comporta che non possono rimanere indipendenti e non coordinati, nel suo ambito, i profili della spesa e quelli dell'entrata (sentenza n. 118 del 2012) IIIQ12;
- la riforma costituzionale introdotta dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 esige che il rispetto dell'equilibrio dei bilanci da parte delle pubbliche amministrazioni in una dimensione di «sostenibilità» vada oltre il ciclo di

bilancio annuale (sentenza n. 310 del 2013) IIIQ13;

- la permanenza in bilancio e la relativa contabilizzazione di un numero rilevante di residui attivi deve trovare adeguata dimostrazione, poiché diversamente il mero riferimento ad un'aggregazione apodittica e sintetica è suscettivo di alterare le risultanze finali dei conti consuntivi, e di riflesso il conto consolidato di tutte le pubbliche amministrazioni, con conseguente pregiudizio della tenuta dei saldi di bilancio nonché delle correlate finalità di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 138 del 2013) IQ13;
- l'equilibrio di bilancio si risolve nel "criterio di economicità" secondo cui l'azione delle pubbliche amministrazioni deve perseguire i propri obiettivi, garantendo il buon andamento e l'imparzialità con il minimo dispendio di risorse: tale criterio è simmetrico rispetto all'"equilibrio di bilancio", legato all'andamento del ciclo economico. La sua valutazione, pertanto, non può essere costretta in una dimensione temporale limitata, ma deve svolgersi in riferimento a un arco temporale sufficientemente ampio, tale da consentire la realizzazione degli obiettivi in una situazione di debito sostenibile e di tendenziale "armonia" fra entrate e uscite (sentenza n. 133 del 2016) IIQ16;
- la disciplina del disavanzo tecnico, in quanto eccezione al principio generale dell'equilibrio del bilancio, è da ritenere di stretta interpretazione e applicazione, in quanto costituente una tassativa eccezione alla regola del pareggio di bilancio e deve essere circoscritta alla sola irripetibile ipotesi normativa del riaccertamento straordinario dei residui nell'ambito della prima applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata, in ragione delle particolari contingenze che hanno caratterizzato la situazione di alcuni enti territoriali (sentenza n. 6 del 2017) IQ17;

Government nazionale custode e responsabile del rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici

- lo Stato è direttamente responsabile del rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici, regole provenienti sia dall'ordinamento comunitario che da quello nazionale; sicché ai fini del concorso degli enti territoriali al rispetto degli obblighi comunitari della Repubblica ed alla conseguente realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, lo Stato deve vigilare affinché il disavanzo di ciascun ente territoriale non superi determinati limiti, fissati dalle leggi finanziarie e di stabilità che si sono succedute a partire dal 2002 (sentenza n. 107 del 2016) IIQ16;

Crisi finanziaria

- lo stato di necessità connesso ad una crisi finanziaria non legittima lo Stato ad esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali, previste, in particolare,

dall'art. 117 Cost. (sentenza n. 148/2012) IIQ12;

- in un contesto di grave crisi economica, il legislatore, nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica, può discostarsi dal modello consensualistico prefigurato dal citato art. 27 della legge n. 42 del 2009, fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria (sentenza n. 40 del 2016) IQ16;

Contributo alla finanza pubblica posto a carico delle Regioni deve presentare il carattere della temporaneità

- Con la sentenza n. 103/2018 (IIQ18), la Corte ha ritenuto che illegittimamente la disposizione impugnata estende temporalmente l'ambito di operatività di due distinti contributi imposti alla finanza pubblica alle Regioni. Tali contributi risultano imposti, alle sole Regioni a statuto ordinario, rispettivamente dal primo e dal terzo periodo dell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, poiché le singole misure di contenimento della spesa pubblica devono presentare il carattere della temporaneità, al fine di definire in modo appropriato, anche tenendo conto delle scansioni temporali dei cicli di bilancio e più in generale della situazione economica del Paese, «il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, evitando la sostanziale estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre che potrebbe sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo» (sentenza n. 169 del 2017).

Principio di copertura finanziaria delle leggi di spesa

- la previsione di cui all'art. 17 della legge di contabilità in materia di copertura delle leggi di spesa, anche per effetto dell'esplicito richiamo contenuto nell'art. 19 della stessa legge, trova applicazione anche per le leggi regionali di spesa (sentenze n. 26 del 2013; n. 115 del 2012) IIIQ12;
- la disciplina di cui al citato art. 17 non comporta un'innovazione al principio della copertura, bensì una semplice puntualizzazione tecnica (sentenza n. 26 del 2013) IIIQ12;
- le leggi istitutive di nuove spese debbono contenere una «esplicita indicazione» del relativo mezzo di copertura, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare anche per gli esercizi futuri (sentenza n. 26 del 2013, nonché, *ex plurimis*, già sentenze nn. 386 e 213 del 2008, n. 359 del 2007 e n. 9 del 1958) IIIQ12;
- la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (sentenze n. 70 del 2012, nn. 106 e 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966) IIIQ12. Si veda anche sentenza n. 238 del 2018, in IIIQ18;

- la copertura di nuove spese deve essere ancorata a criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza «in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare» (*ex multis*, sentenze n. 192 del 2012, nn. 106 e 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010) IIIQ12;
- per le spese continuative e ricorrenti è consentita, per le Regioni, l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale, in coerenza con quanto previsto – tra l'altro – dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 (sentenze n. 26 del 2013, n. 446 del 1994, n. 26 del 1991 e n. 331 del 1988) IIIQ12;
- la copertura deve essere sempre valutata *ex ante* e deve essere credibile e ragionevolmente argomentata secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile (sentenza n. 26 del 2013) IIIQ12;
- non può essere consentita la cd. “copertura *ex post*”, in quanto quest'ultima non corrisponde all'affermata congruità delle risorse impiegate per la specifica finalità dell'equilibrio (sentenza n. 26 del 2013) IIIQ12;
- la tecnica di copertura esige una analitica quantificazione a dimostrazione della sua idoneità: si tratta di un principio finanziario immanente all'ordinamento, enunciato all'art. 81, quarto comma, Cost., come si è riportato, disposizione costituzionale di diretta applicazione (sentenza n. 26 del 2013) IIIQ12. Si veda anche sentenza n. 147 del 2018, in IIQ18;
- la declaratoria di assenza di onere non vale di per sé a rendere dimostrato il rispetto dell'obbligo di copertura, dato che non si può assumere che, mancando nella legge ogni indicazione della cosiddetta “copertura”, cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun nuovo o maggiore onere: la mancanza o l'esistenza di effetti finanziari si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa (sentenze nn. 18 del 2013, 115 del 2012 e 30 del 1959) IIIQ12;
- l'art. 81 Cost. costituisce vincolo sostanziale nel governo della finanza pubblica (sentenza n. 70 del 2012) IIIQ12;
- la salvaguardia degli equilibri di bilancio ex art. 81, quarto comma, Cost. risulta inscindibilmente connessa al coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 70 del 2012) IIIQ12 (nella specie, la disposizione evocata a parametro implicava l'acquisizione di indispensabili informazioni ai fini della definizione dell'indebitamento pubblico in ambito nazionale e l'apprestamento dei necessari strumenti per verificare che l'impostazione e la gestione del bilancio fossero conformi alle regole di sana amministrazione; sull'operare congiunto dei due parametri costituzionali, v. anche sentenza n. 51/2013, IQ13);
- la copertura deve essere prevista senza rinvio ad altra fonte sia pure legislativa, talché onere e copertura devono essere necessariamente

contestuali, in ossequio al criterio della autosufficienza della legge di spesa (sentenza n. 26 del 2013) IQ12; ne discende che la copertura non può essere demandata – per specifiche azioni attinenti alla salvaguardia degli equilibri del bilancio – agli organi di gestione in sede diversa e in un momento successivo da quello indefettibilmente previsto dall’art. 81, quarto comma, Cost. (sentenza n. 192 del 2012) IIIQ12; (in senso analogo, sentenza n. 141 del 2014) IIQ14;

- il principio di copertura si estende alle fonti di spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse (sentenze n. 192 e 70 del 2012, n. 68 del 2011, n. 141 e 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991, n. 283 del 1991, n. 69 del 1989, n. 17 del 1968, n. 47 del 1967 e n. 1 del 1966) IIIQ12;
- in tema di copertura occorre distinguere due ipotesi di onere pluriennale: da un lato, vi è quello di conto capitale, per il quale è prevista la modulabilità nel corso del tempo e quindi la soluzione del problema della copertura ultratriennale nell’ambito dei vincoli più generali di finanza pubblica, dall’altro vi è quello di carattere permanente (di parte corrente), che a sua volta, se discrezionale, può essere modulato di triennio in triennio ovvero, se obbligatorio, soggiace ad un regime di copertura ragguagliato all’onere a regime configurato nella legge sostanziale (sentenza n. 26 del 2013) IIIQ12;
- le leggi di spesa devono indicare la quantificazione dell’onere (sentenze n. 181 del 2013 e 181 del 2013) IIQ13;
- il principio di analitica copertura espresso dall’art. 81, quarto comma, Cost., ora riprodotto nell’art. 81, terzo comma, Cost., come formulato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, trova, tra l’altro, esplicita declinazione nell’apposito art. 17 (copertura finanziaria delle leggi) della richiamata legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), laddove è prescritto che «ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia, da redigere secondo i criteri di cui al comma 12, per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime. In ogni caso la clausola di salvaguardia deve garantire la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l’onere e la relativa copertura» (sentenza n. 224 del 2014) IIQ14;
- fondamentale criterio di valutazione ai fini dello scrutinio di norme ai sensi dell’art. 81 si incentra sull’obbligo di corredare le innovazioni legislative di allegati o documenti dimostrativi degli effetti economici delle stesse, poiché detto obbligo non costituisce, con riferimento ai giudizi sulle questioni di legittimità sollevate in via principale, un’inversione dell’onere della prova a danno della Regione o della Provincia autonoma convenuta in giudizio, bensì naturale ottemperanza al principio costituzionale sancito dal citato art. 81, quarto comma, Cost.; quest’ultimo va rispettato, *in primis*, nelle assemblee parlamentari deputate all’approvazione della legge. Il fatto che l’unità di voto

sia riferita all'unità previsionale di base non comporta che – quando il suo oggetto sia collegabile a più funzioni – l'approvazione del contenuto dell'unità stessa sia una clausola in bianco, suscettibile di successivo riempimento a piena discrezione degli organi deputati alla sua attuazione; al contrario, già la relazione al disegno di legge deve informare in modo analitico l'assemblea deliberante sugli obiettivi e sui correlati mezzi relativi a ciascuna disposizione comportante spesa, ancorché incorporata in unità previsionale a contenuto promiscuo (sentenza n. 224 del 2014) IIQ14;

- il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali, con conseguente violazione dell'art. 81 Cost. poiché è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione (sentenza n. 275 del 2016) IIIQ16;

Copertura con rinvio a disponibilità di bilancio

- Non è conforme al principio della copertura finanziaria il rinvio allo stanziamento di risorse finanziarie su apposita unità previsionale di base senza indicazione di specifica relativa copertura finanziaria (sentenza n.141 del 2014) IIQ14;

Fondi di riserva spese impreviste

- per contrasto con l'art. 81, comma 4, Cost., non è consentito utilizzare, a copertura, il fondo di riserva per le spese impreviste, in quanto la finalità stessa del fondo di riserva per le spese impreviste esclude che le risorse di tale fondo possano essere utilizzate per coprire spese intenzionalmente pianificate dal legislatore provinciale e del tutto svincolate dall'accadere di eventi che sfuggono al suo controllo (sentenza n. 190 del 2014) IIQ14;

Fondo di riserva

- Con la sentenza n. 138/2018, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge della Regione Piemonte 26 aprile 2017, n. 7 (Disposizioni in materia di disostruzione pediatrica e di rianimazione cardiopolmonare), promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione. Secondo la Corte, la somma prelevata dal fondo di riserva e attribuita alla missione 13, programma 13.08, è idonea a coprire sia l'onere del 2017 che quello del 2018, le cui risorse sono entrambe allocate alla competente partita di spesa. I principi contabili non vietano di coprire – attraverso l'utilizzazione del fondo di riserva – la spesa relativa a un esercizio successivo a quello in cui si effettua detto prelievo. Si tratta – secondo la Corte – “di una pratica che non collide con il principio di

copertura di cui all'art. 81, terzo comma, Cost. poiché si limita alla conservazione, per l'impiego successivo, di una risorsa esistente e disponibile al momento di deliberazione della spesa”;

Legge di spesa regionale relativa ad ambito materiale di competenza esclusiva statale

- Con la sentenza n. 196 del 2018, la Corte costituzionale ha ritenuto i nuovi oneri di spesa introdotti dalla normativa ligure privi di “copertura normativa”, con lesione dell'art. 81, quarto (*recte*, terzo) comma, Cost. “in quanto relativ[i] a una voce, quella che concerne l'indennità dei vice-dirigenti regionali, connessa all'istituzione di un ruolo del personale regionale, avvenuta senza il necessario fondamento nella contrattazione collettiva e in violazione della competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile»”.

Relazione tecnica

- per l'effettuazione dello scrutinio di legittimità costituzionale è necessario disporre di tutti gli elementi informativi richiesti dalla legge, primo fra tutti, la “relazione tecnica” (sentenza n. 26 del 2013) IIIQ12;
- anche il legislatore regionale è chiamato al rispetto dell'obbligo (art. 17, in quanto richiamato dall'articolo 19 della legge n. 196 del 2009) di redigere una relazione tecnica giustificativa degli stanziamenti di bilancio ed illustrativa delle modalità dinamiche attraverso le quali qualsiasi sopravvenienza possa essere gestita in ossequio al principio dell'equilibrio del bilancio (sentenza n. 26 del 2013 che, in sostanza costituisce una conferma della sentenza n. 313 del 1994) IIIQ12;
- in caso di provvedimento di legge di riassetto organizzativo, assumono decisiva importanza gli elementi informativi rimessi all'elaborazione di accurate relazioni tecniche (art. 17, legge n. 196 del 2009), anche allo scopo di consentire, sia pure sul piano della ragionevolezza, di valutare il sostanziale rispetto dei “criteri di invarianza” posti dal legislatore a garanzia della tenuta degli equilibri di finanza pubblica, poiché in difetto regole di tal fatta, in considerazione della loro sostanziale genericità, finiscono con l'atteggiarsi a mere clausole di stile (sentenza n. 132 del 2014) IIQ14;
- il principio di copertura, ha natura di precetto sostanziale, cosicché ogni disposizione, che comporta conseguenze finanziarie di carattere positivo o negativo deve essere corredata da un'apposita istruttoria e successiva allegazione degli effetti previsti e della relativa compatibilità con le risorse a disposizione (nel caso di norme a regime, come quello di specie, dette operazioni devono essere riferite sia all'esercizio di competenza che a quelli successivi in cui le norme esplicheranno effetti) (sentenza n. 224 del 2014) IIQ14;

Clausola di salvaguardia

- la relazione tecnica deve indicare ogni elemento utile per assicurare l'attendibilità delle quantificazioni: in assenza di dette componenti, l'eventuale clausola di salvaguardia diventerebbe elemento puramente formale, senza possibilità di operare in modo efficace ogni qualvolta l'andamento degli oneri programmati dovesse discostarsi in aumento rispetto alle previsioni iniziali (sentenza n. 26 del 2013) IIIQ12;

Copertura, unità di bilancio e vincoli di destinazione

- il meccanismo regionale che introduce un margine di derogabilità al vincolo di destinazione dei fondi europei e del cofinanziamento nazionale entra in collisione con il principio della copertura finanziaria ed in relazione al principio contabile di cui all'allegato 4/2, paragrafo 9.2, del d.lgs. n. 118 del 2011 (che ribadisce l'assoluto vincolo di destinazione, non solo dei fondi europei, ma anche del cofinanziamento nazionale), il quale costituisce una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti «la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile» (sentenza n. 184 del 2016) IIQ16;

Economie (utilizzo a fini di copertura)

- è precluso dall'ordinamento contabile l'utilizzo di economie di spesa di esercizi precedenti, che possano essere trasferite a quello successivo attraverso una sorta di vincolo postumo, in quanto l'economia di bilancio relativa ad esercizi precedenti, ed in particolare quella di stanziamento, è intrinsecamente incompatibile con il concetto di riprogrammazione (sentenza n. 241/2013) IIIQ13;
- l'economia di spesa costituisce una sopravvenienza attiva vera e propria, che deve riversarsi - quale componente positiva - nell'aggregazione complessiva degli elementi che determinano il risultato di amministrazione» (sentenza n. 192 del 2012) IIIQ13;
- è precluso l'impiego, a fini di copertura, di economie per il finanziamento di nuovi oneri in assenza di certificazione dell'avanzo di amministrazione e di approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente (sentenza n. 141 del 2014) IIQ14;

Avanzo di amministrazione

- l'utilizzo, a copertura, dell'avanzo di amministrazione può avvenire soltanto quando ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente (sentenza n. 141/2014) IIQ14;

Disavanzo sanitario

- in materia di disavanzo sanitario non è consentita l'istituzione di fondi straordinari, con legge regionale, per contrasto con l'art. 1, comma 174, legge 30 dicembre 2004 n. 311, norma statale espressiva di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica (di cui all'art. 117, comma 3, Cost.), il quale consente solo spese obbligatorie, allo scopo di non aggravare il disavanzo sanitario regionale (sentenza n. 141 del 2014) IIQ14;

La copertura di nuovi o maggiori oneri con ricorso a Fondi obbligatori di spesa

- è in contrasto con le regole di contabilità stabilire che determinate spese, inserite nel bilancio di previsione - e per ciò stesso "previste" - siano fatte gravare su un fondo per spese "impreviste", che è invece destinato ad evenienze non preventivabili (sentenza n. 28 del 2013) IQ13;

Mezzi di copertura: maggiori entrate

- la destinazione delle maggiori entrate, derivanti dal recupero dell'evasione fiscale all'incremento dei fondi di riserva per spese obbligatorie e per spese impreviste, si traduce in un surrettizio aumento di dette spese, non altrimenti specificate e senza che, in violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., ne sia indicata preventivamente una copertura sufficientemente sicura, posto che essa è rimessa ad un meccanismo eteronomo di determinazione (decreto del Ministro dell'economia e delle finanze) rispetto ad un evento futuro ed incerto, quantomeno in riferimento all'ammontare (sentenza n. 141 del 2014) IIQ14;

Spese connesse a riorganizzazione amministrativa

- non è conforme al principio di copertura di cui all'art. 81 Cost. provvedere alla riorganizzazione di una serie rilevante di funzioni dell'ente territoriale omettendo di determinarne gli effetti finanziari attivi e passivi e la loro influenza complessiva sul bilancio di competenza e sugli esercizi futuri (sentenza n. 224 del 2014) IIQ14;
- la riduzione compensativa di autorizzazioni derivanti da disposizioni di legge modificate deve essere sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto finalizzata a compensare gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa, in coerenza con un principio finanziario immanente

all'ordinamento, enunciato esplicitamente dall'art. 81, quarto comma, Cost.;

Criterio dell'invarianza degli oneri

- il "criterio di invarianza degli oneri finanziari" non comporta la preclusione di un eventuale aggravio di spesa derivante dall'applicazione della disposizione impugnata, poiché, riguardando il vincolo (nella specie) la materia delegata nel suo insieme, l'eventuale sindacato sulla sua corretta attuazione dovrebbe rivolgersi all'effetto complessivo di tutte le innovazioni introdotte dal successivo decreto legislativo, dal momento che ben potrebbe un singolo aggravio di spesa trovare compensazione in altre disposizioni produttive di risparmi o di maggiori entrate (sentenza n. 132 del 2014) IIQ14;

Trasferimento di oneri finanziari da un ente territoriale ad un altro

- nel rispetto del principio fondamentale della finanza pubblica nell'ambito dell'esercizio di funzioni volte al perseguimento di interessi collettivi, il subentro di un ente nella gestione di un altro ente soppresso (o sostituito) deve avvenire in modo tale che l'ente subentrante sia salvaguardato nella sua posizione finanziaria, necessitando al riguardo una disciplina la quale regoli gli aspetti finanziari dei relativi rapporti attivi e passivi e, dunque, anche il finanziamento della spesa necessaria per l'estinzione delle passività pregresse (sentenza n. 8 del 2016) IQ16;

Riorganizzazione di funzioni statali conferite a Regioni ed Enti locali

- sono in contrasto con gli artt. 3, 97, 117 e 119 Cost., le norme statali che in modo irragionevole e sproporzionato, riducono - senza alcun piano di riorganizzazione o di riallocazione - le dotazioni finanziarie per l'esercizio delle funzioni conferite alla Regione e agli Enti locali (sentenza n. 10 del 2016) IQ16;

Riduzione di tributi statali attribuiti alle Regioni

- i tributi istituiti e regolati da una legge dello Stato (anche quando il relativo gettito sia parzialmente destinato a un ente territoriale) conservano inalterata la loro natura di tributi erariali, sicché il legislatore statale può sempre modificarli, diminuirli o persino sopprimerli, senza che ciò comporti una violazione dell'autonomia finanziaria regionale, con il solo limite che la riduzione delle entrate non sia, però, di entità tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali nell'ambito dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni (sentenza n. 29/2016) IQ16;

Alterazione tra bisogni regionali e mezzi finanziari trasferiti dallo Stato

- sono legittime le riduzioni delle risorse statali trasferite alle Regioni purché non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa e, in definitiva, non rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione dispone per l'adempimento dei propri compiti; sicché le pretese regionali circa l'irreparabile pregiudizio paventato sulla funzionalità delle stesse debbono essere fondate su prova adeguata supportata da dati quantitativi concreti (*ex plurimis*, sentenza n. 29/2016) IQ16;
- la riduzione delle risorse finanziarie a disposizione degli enti territoriali per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica può essere imposta dal legislatore statale a condizione che detta riduzione sia ragionevole e tale da non pregiudicare le funzioni assegnate all'ente territoriale, dal momento che l'eccessiva riduzione delle risorse e l'incertezza sulla loro definitiva entità non consentono una proficua utilizzazione delle stesse in quanto solo in presenza di un ragionevole progetto di impiego è possibile realizzare una corretta ripartizione delle risorse e garantire il buon andamento dei servizi con esse finanziati (sentenza n. 169 del 2017) IIQ17. Si vedano, anche, sentenze nn. 17 e 75 del 2018, in IQ18.

Copertura di oneri regionali con fondi statali a destinazione vincolata

- Con la sentenza n. 172/2018, la Corte ha (tra l'altro) dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 23 e 26 della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I). La Corte ha ritenuto che la normativa statale (dal decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88; art. 1, comma 703, della legge 23 dicembre 2014, n. 190; delibere CIPE 25 e 26 del 2016) ha impresso alle risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione una destinazione vincolata, che rende illegittima qualunque autorizzazione di spesa che ne preveda l'impiego al di fuori degli interventi programmati, traducendosi in un'assenza di copertura finanziaria derivante dall'indisponibilità delle somme (con riferimento all'obbligo di corrispondenza tra le risorse finanziarie e i vincoli normativi di destinazione, sentenza n. 272 del 2011), così come invece previsto dalla legge regionale impugnata che ha inteso estendere la copertura del fondo ad interventi per lo "smaltimento dell'amianto" e a "progetti destinati a sostenere le imprese che abbiano subito danni dai cantieri per la realizzazione delle infrastrutture ed opere pubbliche" (sentenza n. 172 del 2018, in IIQ18);

Principi di contabilità pubblica

- L'art. 24, comma 1, della legge n. 196 del 2009, con disposizione ricognitiva di una regola dell'ordinamento contabile, stabilisce che il principio di unità del bilancio, insieme a quelli di integrità ed universalità, costituisce «profilo

attuativo» (*rectius*: specificativo) dell'art. 81 Cost.; sicché è da ritenere in contrasto con detto parametro costituzionale quella disposizione che dovesse istituire un vincolo di destinazione tra una entrata di natura corrente e una maggiore spesa afferente all'esercizio di competenza (sentenza n. 192 del 2012) IIIQ12;

- i documenti contabili debbono essere informati non solo ai criteri dell'integrità, dell'universalità, dell'unità (espressamente previsti dall'art. 24 della legge n. 196 del 2009), ma anche a quelli dell'affidabilità, della veridicità, della chiarezza e della pubblicità poiché anche tali criteri costituiscono profili attuativi dell'articolo 81 della Costituzione. Il criterio dell'affidabilità garantisce la regolarità degli atti presupposti dei procedimenti di spesa seguiti dalle amministrazioni; quello della veridicità rappresenta la conformità delle scritture contabili alle sottostanti operazioni finanziarie e soprattutto la corrispondenza delle scritture a poste effettive; infine, i criteri della chiarezza e della pubblicità del bilancio garantiscono che tutti i cittadini possano venire a conoscenza delle scritture contabili (sentenza n. 138 del 2013) IQ13;
- i documenti contabili devono essere informati al principio dell'unità di bilancio (art. 24, legge n. 196/2009, d.lgs. n. 118/2011, oggetto di profonde modifiche ad opera del d.lgs. n. 126/2014) «secondo il quale tutte le entrate correnti, a prescindere dalla loro origine, concorrono alla copertura di tutte le spese correnti, con conseguente divieto di prevedere una specifica correlazione tra singola entrata e singola uscita» (sentenze n. 224/2014 e n. 192/2012) IIQ14;
- si pongono in contrasto il principio di coordinamento della finanza pubblica le norme regionali che non assicurano la sincronia delle procedure di bilancio che è collegata alla programmazione finanziaria statale e alla redazione della manovra di stabilità, operazioni che presuppongono da parte dello Stato la previa conoscenza di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei (sentenza n. 184 del 2016) IIQ16;
- i principi contabili di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 118 del 2011 sono correttamente evocati a parametro da parte dello Stato in sede di ricorso in via di azione in quanto espressione della competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, primo comma, lett. e), Cost. nonché quale diretta applicazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., posto a salvaguardia dei principi di copertura finanziaria e dell'equilibrio del bilancio (sentenza n. 6 del 2017) IQ17;
- l'indefettibilità del principio di armonizzazione dei bilanci pubblici è ontologicamente collegata alla necessità di leggere, secondo il medesimo linguaggio, le informazioni contenute nei bilanci pubblici, in considerazione della stretta relazione funzionale tra «armonizzazione dei bilanci pubblici», «coordinamento della finanza pubblica», «unità economica della Repubblica», osservanza degli obblighi economici e finanziari imposti dalle istituzioni europee (sentenza n. 80 del 2017) IQ17;

Coordinamento della finanza pubblica

- se è pur vero che l'interesse nazionale non è più sufficiente di per sé a giustificare «l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 Cost. Nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità né di merito alla competenza legislativa regionale, nondimeno la limitazione dell'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente comporterebbe la svalutazione di istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una maggiore flessibilità nella ripartizione di competenze, come fissata dall'art. 117 Cost.; sicché, anche nel nostro sistema costituzionale, attraverso il principio di leale collaborazione, è possibile comporre attribuzioni e funzioni tra loro intrecciate per rispondere ad esigenze prioritarie come lo sviluppo dell'economia, soprattutto nei periodi di crisi (sentenza n. 61/2018) IQ18;
- allo Stato è consentito di prescindere dall'accordo con la Regione e di assumere determinazioni normative unilaterali afferenti all'assetto delle reciproche relazioni finanziarie qualora l'unilaterale determinazione trovi giustificazione nella tempistica della manovra finanziaria e nella temporaneità di tale soluzione, come nel caso in cui l'indifferibilità degli adempimenti connessi alla manovra finanziaria imponga allo Stato di rispettare senza indugi i vincoli di bilancio previsti o concordati in seno all'Unione europea, realizzando comunque la successiva negoziazione di altre componenti finanziarie attive e passive, ulteriori rispetto al concorso fissato nell'ambito della manovra di stabilità (sentenza n. 66 del 2016) IQ16;
- in tema di finanziamento di ambiti materiali di competenza residuale regionale (nella specie, il trasporto pubblico locale) occorre assicurare il più ampio coinvolgimento decisionale del sistema regionale in ordine al riparto delle risorse finanziarie; coinvolgimento che si realizza attraverso lo strumento della previa intesa "forte" (nella specie) con la Conferenza permanente Stato-Regioni (tanto più necessaria per il fatto che tra i criteri di distribuzione delle risorse vi è l'entità del cofinanziamento regionale e locale) (*ex plurimis*, sentenza n. 211/2016) IIQ16;
- esula dalla competenza statale attinente ai principi di coordinamento della finanza pubblica, in quanto qualificabile previsione puntuale e specifica, la norma statale che stabilisca il mezzo attraverso cui conseguire il risultato di coordinamento, non lasciando alcun margine di attuazione alla Regione (sentenza n. 87 del 2018) IQ18;
- le norme statali espressive di principi di «coordinamento della finanza

pubblica» nel caso in cui gli «obiettivi di riequilibrio» introdotti da disposizioni statali tocchino singole voci di spesa sono costituzionalmente legittime a condizione che: tali obiettivi consistano in «un contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente», in quanto dette voci corrispondano ad un «importante aggregato della spesa di parte corrente», come nel caso delle spese per il personale (sentenze n. 287 del 2013 e n. 169 del 2007); il citato contenimento sia comunque «transitorio», in quanto necessario a fronteggiare una situazione contingente, e non siano previsti «in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenza n. 79 del 2014) IQ14;

Legislazione statale e misure eccezionali per il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali vasti

- è conforme all'art. 81, terzo comma, Cost., la legislazione statale e regionale riguardante il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali molto vasti, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale (sentenza n. 107 del 2016) IIQ16;

Rapporto tra Stato e Regioni afferenti alle reciproche relazioni finanziarie

- allo Stato è consentito di prescindere dall'accordo con la Regione e di assumere determinazioni normative unilaterali afferenti all'assetto delle reciproche relazioni finanziarie qualora l'unilaterale determinazione trovi giustificazione nella tempistica della manovra finanziaria e nella temporaneità di tale soluzione, come nel caso in cui l'indifferibilità degli adempimenti connessi alla manovra finanziaria imponga allo Stato di rispettare senza indugi i vincoli di bilancio previsti o concordati in seno all'Unione europea, realizzando comunque «la [successiva] negoziazione di altre componenti finanziarie attive e passive, ulteriori rispetto al concorso fissato nell'ambito della manovra di stabilità» (sentenza n. 66 del 2016) IQ16;
- esula dalla competenza statale attinente ai principi di coordinamento della finanza pubblica, in quanto qualificabile previsione puntuale e specifica, la norma statale che stabilisca il mezzo attraverso cui conseguire il risultato di coordinamento, non lasciando alcun margine di attuazione alla Regione (sentenza n. 87 del 2018) IQ18;

Armonizzazione dei bilanci pubblici

- l'armonizzazione dei bilanci pubblici (che si colloca contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al coordinamento della finanza pubblica) è finalizzata a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la

programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci (sentenza n. 184/2016) IIQ16;

Ordinamento contabile regionale

- non è consentita, con legge di approvazione del rendiconto regionale, la contabilizzazione nel bilancio consuntivo di residui attivi effettuata senza il previo accertamento degli stessi, come previsto, dall'art. 21 della legge quadro in materia di finanza regionale n. 76 del 2000, che costituisce norma interposta statale di principio di coordinamento della finanza pubblica a garanzia della certezza e attendibilità delle risultanze della gestione economica e finanziaria degli enti territoriali (sentenza n. 138 del 2013) IQ13;
- non è consentito l'utilizzo di quota parte del "saldo finanziario presunto" alla chiusura di esercizio a copertura di stanziamenti di spese non vincolate per violazione: a) dell'art. 81, quarto comma, Cost., stante la non consentita imputazione all'avanzo di amministrazione presunto, entità giuridicamente ed economicamente inesistente; b) del principio di unità che preclude la correlazione vincolata tra la posta di entrata e la spesa, dal momento che nella fattispecie non esiste alcuna specifica disposizione legittimante tale deroga (sentenza n. 250 del 2013) IIIQ13.
- l'impiego di risorse provenienti da esercizi precedenti, a copertura finanziaria di nuovi oneri, è consentito solamente in presenza dei seguenti requisiti: a) l'effettiva riscossione di una risorsa finalizzata negli esercizi anteriori; b) la sua mancata utilizzazione in detti esercizi; c) la persistenza di un vincolo legislativo per le originarie specifiche finalità (sentenze n. 266 e n. 241 del 2013 e n. 192 del 2012) IIIQ13;
- illegittima, per violazione dell'art. 81, comma 4, Cost., è la disposizione regionale che fa impiego, a copertura, di economie per il finanziamento di nuovi oneri in assenza di certificazione dell'avanzo di amministrazione e di approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente (sentenza n. 141 del 2014) IIQ14;
- non è consentito l'utilizzo di quota parte del "saldo finanziario presunto" alla chiusura di esercizio a copertura di stanziamenti di spese non vincolate, per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. poiché: a) l'avanzo di amministrazione presunto è entità giuridicamente ed economicamente inesistente; b) pena la violazione del principio di unità del bilancio, il bilancio non può essere articolato in maniera tale da destinare alcune fonti di entrata a copertura di determinate e specifiche spese, salvi i casi di espresso vincolo disposti dalla legge per alcune tipologie di entrate (tributi di scopo, mutui destinati all'investimento, fondi strutturali di provenienza comunitaria, etc.)» (sentenza n. 241 del 2013) IIQ13;

- l'impiego di risorse provenienti da esercizi precedenti è consentito solamente in presenza di particolari requisiti quali: a) l'effettiva riscossione di una risorsa finalizzata negli esercizi anteriori; b) la sua mancata utilizzazione in detti esercizi; c) la persistenza di un vincolo legislativo per le originarie specifiche finalità (sentenza n. 266 del 2013 nonché sentenze n. 241 del 2013 e n. 192 del 2012);
- l'iscrizione nell'"avanzo di amministrazione" di somme nella parte attiva del bilancio per allargare la possibilità di spesa pregiudica l'equilibrio di bilancio tutelato in relazione all'art. 81, terzo e quarto comma, Cost., l'art. 117, secondo comma, lettera e), nonché i principi del decreto legislativo n. 118 del 2011 in tema di armonizzazione dei conti pubblici, i quali non costituiscono solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma risultano strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio regionale presidiati dall'art. 81 Cost., poiché (nella specie) detta manovra consiste essenzialmente nel programmare una spesa superiore a quella consentita dalle risorse disponibili nell'esercizio finanziario, nel biennio successivo e nel lungo periodo di rientro dai disavanzi pregressi; ciò comporta una lesione agli equilibri di bilancio ben più ampia di quella risultante dalla sommatoria delle singole illegittimità dedotte dal ricorrente in relazione ai principi contabili di cui al decreto legislativo n. 118 del 2011 (sentenza n. 279 del 2016) IIIQ16;
- confligge con l'art. 81, terzo comma, Cost. la mancata contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità previste dagli artt. 2 e 3 del decreto-legge n. 35 del 2013 ed effettivamente percepite negli esercizi 2013 e 2014, nonché quella afferente alla mancata copertura nel triennio della quota interessi e della quota capitale da restituire con riguardo alle suddette anticipazioni, poiché mentre le citate disposizioni di cui al decreto-legge n. 35 hanno la finalità di consentire di adempiere ad oneri pregressi attraverso una mera anticipazione di cassa di lungo periodo ed un parallelo rientro dal deficit (mediante proporzionate riduzioni della spesa corrente nel periodo di ammortamento dell'anticipazione di cassa) (sentenza n. 181 del 2015), l'impostazione del bilancio regionale finisce per aggravare - attraverso la mancata contabilizzazione delle risorse incamerate ed il mancato stanziamento degli oneri relativi alla restituzione del prestito allo Stato - le disfunzioni cui l'anticipazione stessa doveva porre rimedio e per incrementare il disavanzo potenziale dell'ente (sentenza n. 279 del 2016) IIIQ16;
- la procedura di riaccertamento straordinario dei residui, prevista dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118 del 2011, è finalizzata a verificare il complesso dei residui attivi e passivi al 1° gennaio 2015, in modo da rendere veritiere le risultanze delle passate gestioni ed iscriverle in bilancio coerentemente con il principio della competenza finanziaria potenziata, individuando i residui non sorretti da alcuna obbligazione giuridica, destinati ad essere definitivamente cancellati, e quelli corrispondenti ad obbligazioni perfezionate, ripartiti secondo l'esercizio di scadenza dell'obbligazione; sicché, nella logica del

nuovo sistema, introdotto dal d.lgs. n. 118 del 2011 – che è quella di dare evidenza contabile e rilevanza giuridica ad alcune diacronie intercorrenti tra la realizzazione delle entrate e l'erogazione delle spese –, il disavanzo tecnico, per il periodo intercorrente tra l'esercizio di applicazione in bilancio e quello di copertura, si configura quale vero e proprio disavanzo che, senza una corretta, nominativa ed analitica individuazione dei creditori e dei debitori coinvolti nel calcolo delle operazioni finalizzate all'ammissibilità del disavanzo stesso e senza un'appropriata determinazione del fondo pluriennale vincolato, risulta non conforme a Costituzione perché mina l'equilibrio del bilancio, sia in prospettiva annuale che pluriennale (sentenza n. 6 del 2017) IQ17;

Necessarietà dell'approvazione del rendiconto e principio di annualità

- il superamento del termine di legge previsto per l'approvazione del rendiconto regionale non consuma il potere-dovere dell'amministrazione regionale di provvedere a un adempimento indefettibile quale l'approvazione del rendiconto, in considerazione del principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici, che è uno dei parametri teleologicamente collegati al principio dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui all'art. 81 Cost., in base al quale ogni rendiconto sia geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie; sicché una siffatta infondata preclusione paralizzerebbe, ove fosse applicata, la corretta gestione economico-finanziaria degli esercizi successivi con violazione del principio di continuità del bilancio, specificazione del principio dell'equilibrio tendenziale contenuto nell'art. 81 Cost., in quanto «collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato», consentendo di inquadrare in modo strutturale e pluriennale la stabilità dei bilanci preventivi e successivi (sentenza n. 49 del 2018) IQ18;

Modalità di esposizione della legge di approvazione del rendiconto regionale

- la legge di approvazione del rendiconto – indipendentemente dalla compilazione e redazione dei complessi allegati al bilancio previsti dal d.lgs. n. 118 del 2011 – deve contenere, in coerenza con le risultanze di detti allegati, tre elementi fondamentali: a) il risultato di amministrazione espresso secondo l'art. 42 del decreto in questione; b) il risultato della gestione annuale inerente al rendiconto; c) lo stato dell'indebitamento e delle eventuali passività dell'ente applicate agli esercizi futuri. Infatti, il primo risultato chiarisce la situazione economico-finanziaria al termine dell'esercizio in modo comparabile a quella dell'anno precedente e a quella che sarà determinata per l'esercizio successivo. Il secondo enuclea – dal contesto complessivo di cui al precedente punto a) – le risultanze della gestione annuale integralmente

imputabile agli amministratori in carica. Il terzo fornisce il quadro pluriennale dell'indebitamento, consentendo una prospettiva di sindacato sia in relazione ai vincoli europei, sia in relazione all'equità intergenerazionale, strumento servente alla determinazione dei costi-benefici afferenti alle generazioni future con riguardo alle politiche di investimento in concreto adottate (sentenza. n. 49/2018) IQ18;

Calcolo del risultato di amministrazione (art. 42 del d.lgs. n. 118/2011)

- confliggono con l'art. 81 Cost. e con l'art. 119, sesto comma, Cost. le norme regionali che considerano quali componenti attive del risultato di amministrazione due voci, il Fondo di anticipazione di liquidità e il complesso dei mutui autorizzati e non contratti per investimenti che, invece, ineriscono a profili debitori o addirittura si concretano in cespiti inesistenti. A quest'ultima categoria appartengono i mutui autorizzati e non stipulati, mentre le anticipazioni di liquidità costituiscono elemento influente sulla sola cassa e non un cespite utilizzabile nella parte attiva del bilancio. La loro contabilizzazione in entrata amplia artificiosamente le risorse disponibili consentendo spese oltre il limite del naturale equilibrio ed esonera, per di più, l'amministrazione dal porre doveroso rimedio al disavanzo effettivo oscurato dall'eccentrica operazione contabile; ne deriva, tra l'altro, la mancata copertura delle spese per l'insussistenza dei cespiti in entrata e il conseguente squilibrio del bilancio di competenza, con conseguente aggravio per i risultati di amministrazione negativi provenienti dai precedenti esercizi (sentenza n., 247 del 2017) IIIQ2017;

Istituto dei mutui autorizzati e non contratti

- l'istituto dei "mutui autorizzati e non contratti" non può trasformare i prestiti in una sorta di "mutui a pareggio bilancio", proibiti agli enti locali fin dal decreto-legge 17 gennaio 1977, n. 2 convertito, con modificazioni, dalla legge 17 marzo 1977, n. 62; sicché, in coerenza con il principio dell'equilibrio del bilancio di cui all'art. 81 Cost. e con l'art. 119, sesto comma, Cost., il quale contempla la "regola aurea" secondo cui l'indebitamento può servire solo alla promozione di investimenti e non alla sanatoria di spese per investimenti non coperti, attualmente, i mutui autorizzati devono essere stipulati nell'anno di autorizzazione e tale stipulazione deve necessariamente precedere, secondo i principi generali, l'avvio di qualsiasi procedura di spesa con essi finanziata (sentenza n. 274 del 2017) IIIQ17;

Esposizione del risultato di amministrazione e legge regionale di approvazione del rendiconto

- le pur complesse regole della legislazione statale concernenti "gli allegati al

bilancio”, con conseguente deficit in termini di chiarezza deve essere necessariamente compensata – nel testo della legge di approvazione del rendiconto – da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge (sentenza n. 274 del 2017) IIIQ17;

Utilizzo dell'avanzo di amministrazione “libero”

- gli enti territoriali in avanzo di amministrazione hanno la mera facoltà – e non l’obbligo – di mettere a disposizione delle politiche regionali di investimento una parte o l’intero avanzo; è infatti nella piena disponibilità dell’ente titolare dell’avanzo partecipare o meno alle intese in ambito regionale; ne discende che solo in caso di libero esercizio di tale opzione l’ente può destinare l’avanzo all’incremento degli spazi finanziari regionali. Ove, viceversa, tale opzione solidaristica non sia ritenuta utile dall’ente titolare dell’avanzo, in capo allo stesso permane la disponibilità del suo impiego (sentenza n. 247/2017) IIIQ17;
- il miglior rapporto tra equilibrio del bilancio e buon andamento dell’azione amministrativa risiede in un armonico perseguimento delle finalità pubbliche attraverso il minor impiego possibile delle risorse acquisite mediante i contributi e il prelievo fiscale; in sostanza, un ottimale rapporto tra efficienza ed equità (sentenza n. 247/2017) IIIQ17;

Utilizzo del “fondo vincolato”

- la qualificazione normativa del fondo pluriennale vincolato di cui all’art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011 costituisce una definizione identitaria univoca dell’istituto, la cui disciplina è assolutamente astretta dalla finalità di conservare la copertura delle spese pluriennali, il che comporta che nessuna disposizione – ancorché contenuta nella legge rinforzata – ne possa implicare un’eterogeneità semantica e funzionale senza violare l’art. 81 della Costituzione; sicché, dall’analitica definizione normativa del fondo pluriennale vincolato, esso non può che essere “naturalmente” finalizzato a conservare le risorse necessarie per onorare le relative scadenze finanziarie (sentenza n. 247 del 2017) IQ17;
- la nuova formulazione del primo comma dell’art. 97 Cost. riguarda, per la prima parte, gli equilibri dei singoli enti territoriali, mentre la seconda afferisce alla doverosa contribuzione di questi ultimi al comune obiettivo macroeconomico di assicurare la sostenibilità del debito nazionale: a) il primo precetto si sostanzia nel divieto – per ciascun ente – di previsioni di disavanzo economico e nella continua ricerca dell’equilibrio tendenziale nella gestione finanziaria, in relazione alle dinamiche interne ed esterne che caratterizzano l’attuazione concreta delle politiche di bilancio; b) il secondo comporta la contribuzione di ciascuna amministrazione al perseguimento degli obiettivi di

finanza pubblica nazionali ed europei, assicurando a tal fine risorse e specifici comportamenti finanziari (sentenza n. 247 del 2017) IQ17;

- con la sentenza n. 101/2018, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 466, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), nella parte in cui stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell'equilibrio del bilancio degli enti territoriali, le spese vincolate provenienti dai precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza e nella parte in cui non prevede che l'inserimento dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato nei bilanci dei medesimi enti territoriali abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio dell'esercizio di competenza (v. anche sentenze n. 94/2018; n. 247/2017). Trattasi di una disposizione che recepisce "pedissequamente quanto espressamente previsto nella fonte sovraordinata, il comma 1-bis del novellato art. 9 della legge n. 243 del 2012, il quale individua i saldi rilevanti ai fini dell'equilibrio di bilancio". La Corte ha ritenuto la fondatezza della questione in riferimento agli artt. 81 e 97 Cost., nonché all'art. 119 Cost. Secondo la Corte, "il menzionato comma 466 è illegittimo nella parte in cui stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell'equilibrio del bilancio le spese vincolate nei precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza. È illegittimo altresì nella parte in cui non prevede che l'impiego [...] del fondo pluriennale vincolato abbia effetti rispetto alla determinazione dell'equilibrio del bilancio di competenza". La Corte ha, anzitutto, ricordato che la "qualificazione normativa del fondo pluriennale vincolato costituisce una definizione identitaria univoca dell'istituto, la cui disciplina è assolutamente astretta dalla finalità di conservare la copertura delle spese pluriennali. Ciò comporta che nessuna disposizione - ancorché contenuta nella legge rinforzata - ne possa implicare un'eterogenesi semantica e funzionale senza violare l'art. 81 della Costituzione (sentenza n. 247 del 2017)". Sulla base di tale premessa, la Corte ha ritenuto che "la possibilità che il vincolo autorizzatorio all'esecuzione delle spese impegnate e degli oneri derivanti da obbligazioni già perfezionate - nella fattispecie contenuto nel fondo pluriennale vincolato - possa essere rimosso *ex lege*, costringendo l'ente territoriale a trovare nuove coperture o a rendersi inadempiente, è un'opzione ermeneutica che entra in diretta collisione con i precetti contenuti nell'art. 81 Cost., nonché con l'art. 97 e 119 Cost. Infatti, a differenza di quanto consentito fino al 2019, per il 2020 (esercizio finanziario che viene già in rilievo per effetto della programmazione triennale 2018-2020) gli enti territoriali sarebbero astretti tra due alternative, entrambe non conformi ai principi contenuti nei parametri evocati dalle ricorrenti: a) rinuncia a onorare gli impegni e le obbligazioni passive previste dal fondo pluriennale vincolato a far data dal 2020; b) ricerca di una nuova copertura per impegni e obbligazioni già perfezionati negli anni precedenti secondo una scansione pluriennale inscindibilmente collegata al programma realizzativo

degli investimenti e degli interventi aventi cadenza diacronica rispetto al singolo esercizio finanziario (per naturale articolazione, il fondo pluriennale vincolato e l'avanzo di amministrazione in esso eventualmente confluito sono serventi a conservare le risorse destinate agli investimenti e agli interventi pluriennali secondo il cronoprogramma della loro esecuzione)". Ne discende che la mancata previsione della "neutralità finanziaria" per tutte le partite di entrata e spesa di natura pluriennale derivanti da programmi, già perfezionati in termini di copertura negli esercizi precedenti, "comporta un evidente *vulnus* per l'ente territoriale con riguardo sia al principio del pareggio di cui all'art. 81 Cost., sia a quello dell'art. 97, primo comma, primo periodo, Cost. (equilibrio individuale degli enti facenti parte della finanza pubblica allargata: sentenza n. 247 del 2017). Infatti, nell'ambito delle spese di natura pluriennale e, in particolare, degli investimenti, il principio della copertura consiste nell'assoluto equilibrio tra risorse e spese, sia in fase previsionale che durante l'intero arco di realizzazione degli interventi. La sottrazione *ex lege* di parte delle risorse attuative di programmi già perfezionati negli esercizi precedenti finisce per ledere anche l'autonomia dell'ente territoriale che vi è sottoposto. La riduzione di quelle necessarie per l'attuazione - da parte degli enti territoriali - del piano pluriennale degli interventi, la cui piena copertura è ascrivibile a precedenti esercizi, pregiudica l'autonomia e la sana gestione finanziaria di tali enti, «entrando in contrasto con detti parametri costituzionali, nella misura in cui non consente di finanziare adeguatamente le funzioni. [... In tale prospettiva il] principio del buon andamento - ancor più alla luce della modifica intervenuta con l'introduzione del nuovo primo comma dell'art. 97 Cost. ad opera della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) - è strettamente correlato alla coerenza della legge [o, nel caso dell'ente locale, della delibera] di bilancio con la programmazione delle attività e dei servizi che si intendono finanziare a legislazione vigente» (sentenza n. 10 del 2016)". Con riguardo alla fattispecie in esame ha concluso la Corte, "la riduzione in itinere dei fondi stanziati per fronteggiare spese pluriennali e la conseguente incertezza sulla loro definitiva entità non consentono una proficua utilizzazione degli stessi, in quanto «[s]olo in presenza di un ragionevole progetto di impiego è possibile realizzare una corretta ripartizione delle risorse [...] e garantire il buon andamento dei servizi con esse finanziati» (sentenza n. 188 del 2015)" (sentenze nn. 94 e 101 del 2018, in IIQ18);

Utilizzo di un fondo vincolato proveniente dalle economie precedentemente realizzate

- la devoluzione delle economie ad un nuovo obiettivo è consentita solo quando la legge istitutiva dell'originario vincolo oppure il principio contabile di cui all'allegato 4/2, punto 9.2, del d.lgs. n. 118 del 2011 e successive modifiche ed integrazioni prevedono tale possibilità (sentenza n. 89 del 2017) IQ17;

- le attività confluite nel risultato di amministrazione possono essere impiegate nell'esercizio successivo solo se l'ente non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi ed ha provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio (allegato 4/2, punto 9.2), principio che trova fondamento negli artt. 81, terzo comma (già quarto comma), e 97, primo comma, Cost., come introdotto dalla legge cost. n. 1 del 2012 (sentenza n. 89 del 2017) IQ17;
- non può considerarsi vincolato un fondo prelevato da una pregressa iniziativa ormai conclusa e "riprogrammato" in esercizi successivi per nuovi e diversi obiettivi (sentenza n. 89 del 2017) IQ17;
- con riguardo ai fondi vincolati, la loro utilizzazione è impossibile senza l'accertamento delle risorse dedicate e la sussistenza di impegni od obbligazioni passive afferenti alla specifica utilizzazione di tali risorse (sentenza n. 89 del 2017) IQ17;

Utilizzo di anticipazioni di liquidità come componente attiva del risultato di amministrazione

- la mancata "sterilizzazione" dell'anticipazione di liquidità determina una plusvalenza fittizia ai fini della determinazione del risultato di amministrazione anziché «onorare» in senso contabilmente neutrale debiti pregressi, già regolarmente iscritti in bilancio ed impegnati o comunque vincolati, con la conseguenza che l'anticipazione da strumento di "flessibilizzazione" della cassa (nel senso di porre rimedio a rilevanti diacronie nei flussi finanziari di entrata e di spesa) finisce per diventare anomalo mezzo di copertura di spese previste nel bilancio annuale e di riduzione del disavanzo con modalità contrarie agli artt. 81 e 119, sesto comma, Cost. (sentenza n. 181 del 2015).
- la mancata imputazione in parte residui passivi dei pagamenti ed il loro versamento alle aziende sanitarie in parte competenza non costituisce una mera irregolarità formale, perché l'imputazione in competenza allarga indefinitamente (in ragione del mancato riscontro delle scritture afferenti a debiti pregressi) le potenzialità di spesa della Regione, trasformando una mera anticipazione di liquidità in una copertura vera e propria, in violazione dell'art. 119, sesto comma, Cost., che consente l'indebitamento soltanto per spese di investimento (sentenza n. 89 del 2017) IQ17;

Anticipazione di cassa

- viola l'art. 119, comma 6, Cost. la disposizione regionale che prevede la possibilità di attivare anticipazioni di cassa senza limiti quantitativi, con il ricorso a istituti di credito diversi dal tesoriere e stabilendo di allocare tali anticipazioni nelle partite di giro, in quanto tale previsione: a) per un verso,

dettando una disciplina distinta e senza nessun riferimento a quella stabilita dallo Stato per gli enti territoriali della stessa natura; b) per altro verso assume una non consentita funzione di copertura della spesa, permettendo di disporre di risorse finanziarie di natura creditizia indipendentemente da ogni riscontro circa la correlazione delle stesse all'esistenza di entrate non ancora riscosse; donde, tale operazione, ampliando di fatto le possibilità di spesa consentite dalle risorse a disposizione, costituisce lesione del principio dell'equilibrio del bilancio strettamente correlato alla "regola aurea" contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost. (sentenza n. 188 del 2014) IIQ14;

- non è consentito coprire nuovi oneri con anticipazioni di liquidità (sentenza n. 181 del 2015) IIQ15;
- il Fondo anticipazioni di liquidità (istituito in base agli artt. 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 per consentire alle Regioni di ottenere dallo Stato anticipazioni per pagare debiti scaduti e non onorati) non può essere inserito tra le partite attive ai fini della determinazione del risultato di amministrazione, in quanto le anticipazioni di liquidità devono essere neutralizzate sul piano della competenza, dovendosene limitare l'impiego per il pagamento di debiti, già presenti in bilancio ma scaduti e non onorati. In sostanza esse devono operare in termini di sola cassa per fronteggiare la carenza di liquidità e gli adempimenti conseguenti alla normativa nazionale ed europea; ne consegue che l'anticipazione di liquidità, per il suo carattere neutrale rispetto alla capacità di spesa dell'ente, deve essere finalizzata esclusivamente al pagamento dei debiti scaduti relativi a partite già presenti nelle scritture contabili di precedenti esercizi e non figurare come componente attiva del risultato di amministrazione" (sentenza n. 274 del 2017) IIIQ17;

Copertura finanziaria di disavanzo di bilancio oltre l'ordinario ciclo annuale di bilancio

- è coerente con l'art. 81, terzo comma, Cost. l'accantonamento, previsto dalla disposizione del bilancio di assestamento del bilancio di previsione (2014) di una parte sia pur marginale di risorse altrimenti destinate alla spesa del medesimo esercizio 2014, in quanto produce - con valenza retroattiva - una riduzione del disavanzo (sia pure riferito a passate gestioni) ed un conseguente effetto migliorativo rispetto al reale assetto economico-finanziario configurato dal coevo bilancio di previsione. Difatti il disavanzo (seppur latente) già preesisteva ed incombeva: paradossalmente la rimozione della norma impugnata farebbe venire meno le uniche risorse sottratte alla spesa dell'esercizio 2014, lasciandone intatta, nella sostanza, la originaria destinazione (sentenza n. 107 del 2016) IIQ2016;

Equilibrio del bilancio e garanzia dei diritti di prestazione

- le disposizioni di legge statali di blocco di stipendi, in quanto mirate ad un

risparmio di spesa che opera riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego, superano il vaglio di ragionevolezza laddove attengono ad un periodo di tempo limitato, che può comprendere più anni in considerazione della programmazione pluriennale delle politiche di bilancio (sentenza n. 310 del 2013; in senso analogo sentenza n. 113 del 2014) IIIQ13;

- la tutela del diritto alla salute non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie delle quali dispone, anche se le esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, operato in relazione alle risorse organizzative e finanziarie disponibili, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana (sentenza n. 203 del 2016) IIIQ16;
- non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale relative al cd. blocco della perequazione automatica in considerazione delle contingenti esigenze finanziarie di cui il legislatore ha tenuto conto nell'esercizio della sua discrezionalità e tenuto conto che, nell'attuazione dei principi di adeguatezza e di proporzionalità dei trattamenti pensionistici, tali esigenze sono preservate attraverso un sacrificio parziale e temporaneo dell'interesse dei pensionati a tutelare il potere di acquisto dei propri trattamenti (sentenza n. 250 del 2017) IIIQ17;
- il carattere limitato delle risorse pubbliche giustifica la necessità di una predeterminazione complessiva – e modellata su un parametro prevedibile e certo – delle risorse che l'amministrazione può corrispondere a titolo di retribuzioni e pensioni, in attuazione del principio del pareggio di bilancio, consacrato dall'art. 81 Cost., volto al contenimento della spesa nel settore pubblico (sentenza n. 124 del 2017) IIQ17;

Emergenza finanziaria e principio dell'affidamento

- in difetto di adeguato bilanciamento fra l'interesse pubblico perseguito dal legislatore ed i detentori di posizioni giuridiche consolidate, nemmeno la sopravvenienza dell'interesse dello Stato alla riduzione del debito pubblico, alla cui tutela è diretto l'intervento legislativo nell'ambito del quale si colloca anche la norma denunciata, può costituire adeguata giustificazione di un intervento tanto radicale da determinare la compressione di situazioni giuridiche rispetto alle quali opera un legittimo affidamento (sentenza n. 216 del 2015) IIIQ15;
- l'affidamento non esclude che il legislatore possa assumere disposizioni che modificano in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, ma esige che ciò avvenga alla condizione che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni

sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto (sentenze n. 56 del 2015) IQ15;

- quanto al rapporto tra sacrificio imposto al titolare di una situazione soggettiva perfetta, derivante da un contratto regolarmente stipulato, ed esigenza di contenimento della spesa, è necessario che la norma che imponga detto sacrificio sia corredata da specifica relazione tecnica circa i risparmi da conseguire (sentenza n. 108 del 2016) IIQ16;
- premesso che l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica è un «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto», deve escludersi che la norma in contestazione (riduzione delle risorse finanziarie, rispetto all'esercizio precedente, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera) si traduca in una scelta irragionevole e arbitraria alla stregua dei principi di cui agli artt. 3, 41 e 97 Cost., in quanto dettata dallo specifico contesto di necessità e urgenza indotto dalla grave crisi finanziaria che ha colpito il Paese a partire dalla fine del 2011, tenuto conto che, anche sulla base dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU e della giurisprudenza della CEDU, un contesto nel quale le misure di riequilibrio dell'offerta sanitaria per esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica costituiscono una "causa" normativa adeguata a giustificare la penalizzazione degli operatori privati (sentenze n. 203 del 2016) IIIQ16;
- la norma che prevede, con decorrenza retroattiva dal 1° luglio 2010, l'onerosità del regime della ricongiunzione verso il regime dell'assicurazione generale obbligatoria dei contributi versati presso gestioni alternative vanifica l'affidamento legittimo che i lavoratori avevano riposto nell'applicazione del regime vigente al tempo della presentazione della domanda, principio che si configura quale «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto» (sentenza n. 147 del 2017) IIQ17;
- deve escludersi che, in capo ai titolari di trattamenti pensionistici, si fosse determinato un affidamento nell'applicazione della disciplina immediatamente risultante dalla sentenza n. 70 del 2015, poiché quest'ultima rendeva prevedibile un intervento del legislatore che, nell'esercizio della sua discrezionalità, disciplinasse nuovamente la perequazione relativa agli anni 2012 e 2013 sulla base di un bilanciamento di tutti gli interessi costituzionali coinvolti, in particolare di quelli della finanza pubblica; né un affidamento avrebbe potuto determinarsi, data l'immediatezza dell'intervento operato dal legislatore, effettuato a distanza di soli ventuno giorni dal deposito della sentenza n. 70 del 2015 (sentenza n. 250 del 2017) IIIQ17);

Controllo della Corte dei conti

Equilibrio di bilancio e rispetto degli obblighi comunitari

- I controlli delle Sezioni regionali della Corte dei conti – previsti a partire dalla emanazione dell’art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2006) e poi trasfusi nell’art. 148-*bis* del TUEL – hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari, per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l’equilibrio del bilancio (artt. 81 e 97 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente il rispetto degli obblighi comunitari (sentenza n. 60 del 2013) IQ13;
- il controllo della Corte assicura la conformità ai canoni nazionali, la neutralità, l’imparzialità e l’indipendenza, con riguardo agli interessi generali della finanza pubblica coinvolti derivanti dal Trattato sull’Unione europea e dagli altri accordi stipulati in materia, riconducibili, oltre che al «coordinamento della finanza pubblica», anche ai parametri di cui agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., che vi sono inscindibilmente collegati (sentenza n. 40 del 2014) IQ14;

Controllo di legalità – regolarità

- La finalità del controllo di legittimità e regolarità di cui agli artt. 148, comma 1, e 148-*bis* del TUEL e la stretta correlazione di tale attività con gli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. giustificano il conferimento alla Corte dei conti di poteri atti a prevenire con efficacia diretta pratiche lesive del principio della previa copertura e dell’equilibrio dinamico del bilancio degli enti locali (sentenza n. 40 del 2014, nonché sentenze nn. 266, 250 e 60 del 2013) IQ14;
- le misure interdittive assegnate alla Corte dei conti non sono indici di una supremazia statale né di un potere sanzionatorio nei confronti degli enti locali e neppure sono riconducibili al controllo collaborativo in senso stretto, ma sono strumentali al rispetto degli «obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell’Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. In questa prospettiva, funzionale ai principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici, detti controlli possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell’equilibrio di bilancio, che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza n. 39 del 2014) IQ14;
- il controllo di legittimità e regolarità contabile attribuito alla Corte dei conti si risolve in un esito plurimo, nel senso che ad esso è affidato il giudizio se i

bilanci preventivi e successivi siano o meno rispettosi del patto di stabilità, siano deliberati in equilibrio e non presentino violazioni delle regole espressamente previste per dette finalità; sicché l'esercizio di questo tipo di controllo sugli enti locali da parte della locale Sezione della Corte dei conti circoscrive la funzione della magistratura contabile alla tutela preventiva e concomitante degli equilibri economici dei bilanci e della sana gestione finanziaria secondo regole di coordinamento della finanza pubblica conformate in modo uniforme su tutto il territorio, non interferendo con la particolare autonomia politica ed amministrativa delle amministrazioni destinatarie (sentenza n. 39 del 2014) IQ14;

Corte dei conti e giudizio di parificazione

- La Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, è legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria (sentenze n. 181/2015; n. 213 del 2008 e n. 244 del 1995) IIQ15;

Relazioni della Corte dei conti sulla copertura finanziaria delle leggi regionali

- La relazione semestrale (ora annuale) ai Consigli regionali sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, ancorché obbligatoriamente prevista, si mantiene nell'alveo dei controlli di natura collaborativa e di quelli comunque funzionali a prevenire squilibri di bilancio (sentenza n. 39/2014) IQ14;

Potere interdittivo delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti

- le funzioni di controllo della Corte dei conti trovano un limite nella potestà legislativa dei Consigli regionali che, in base all'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, la esercitano in piena autonomia politica, senza che organi ad essi estranei possano né vincolarla né incidere sull'efficacia degli atti che ne sono espressione (salvo, ovviamente, il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale); ne discende che l'impugnato comma 7 dell'art. 1 del decreto-legge n. 174, nella parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni, contrasta con gli invocati parametri costituzionali e statutari che garantiscono alle Regioni la potestà legislativa nelle materie di loro competenza (sentenza n. 39/2014) IQ14;

Finanza pubblica ed effetti sentenze Corte costituzionale

- in ordine al potere della Corte di regolare gli effetti retroattivi delle proprie decisioni e ai relativi limiti, il principio dell'equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico di cui all'art. 81 Cost. esige una gradualità nell'attuazione dei valori costituzionali che imponga rilevanti oneri a carico del bilancio statale, tanto più nel caso in cui l'impatto macroeconomico delle restituzioni dei versamenti tributari connesse alla dichiarazione di illegittimità costituzionale determinerebbe, nella specie, uno squilibrio del bilancio dello Stato di entità tale da implicare la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva, anche per non venire meno al rispetto dei parametri cui l'Italia si è obbligata in sede di Unione europea e internazionale (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.) e, in particolare, delle previsioni annuali e pluriennali indicate nelle leggi di stabilità in cui tale entrata è stata considerata a regime; sicché ad evitare un irrimediabile pregiudizio delle esigenze di uguaglianza e di solidarietà sociale con grave violazione degli artt. 2 e 3 Cost. la cessazione degli effetti delle norme dichiarate illegittime scatta solo giorno della pubblicazione della presente decisione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, in quanto costituzionalmente necessaria allo scopo di contemperare tutti i principi e i diritti in gioco (sentenza n. 10 del 2015) IQ15.