

# SENATO DELLA REPUBBLICA

—XVII LEGISLATURA—

**Doc. XLVIII**  
**n. 14**

## CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

RELAZIONE SULLA TIPOLOGIA DELLE  
COPERTURE ADOTTATE E SULLE TECNICHE  
DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI  
RELATIVAMENTE ALLE LEGGI PUBBLICATE NEL  
QUADRIMESTRE SETTEMBRE-DICEMBRE 2016

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

—————  
**Comunicata alla Presidenza il 10 marzo 2017**  
—————



**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 2016  
(articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196)





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

Leggi pubblicate nel quadrimestre settembre - dicembre 2016  
(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, con la collaborazione, per gli aspetti informatici, di Caterina Francione.

Ha collaborato all'appendice Francesca Mondini.

L'editing è stato curato da Giuseppina Scicolone.

## *INDICE*

	Pag.
DELIBERAZIONE	1
 1. CONSIDERAZIONI GENERALI	 3
1.1. La legislazione del quadrimestre	3
1.1.1. Gli oneri	3
1.1.2. Le coperture	4
1.2. La legislazione onerosa del 2016	5
1.2.1. Gli oneri	5
1.2.2. Le coperture	7
1.3. Considerazioni metodologiche di sintesi	9
1.3.1. Le clausole di neutralità	10
1.3.2. Le clausole di salvaguardia	11
1.3.2.1. Osservazioni sulla nuova disciplina della legge di contabilità	11
1.3.2.2. Osservazioni sull'attuazione della novella con riferimento alle leggi ordinarie del quadrimestre	11
1.3.2.3. Le clausole di salvaguardia della legge di bilancio	12
1.3.3. La riduzione di spesa dei ministeri come forma di compensazione	13
1.3.4. Effetti sulle previsioni di cassa	13
1.3.5. Utilizzo del maggior gettito da lotta all'evasione	13
1.3.6. La costituzione di nuove contabilità fuori bilancio	14
1.4. Giurisprudenza costituzionale	14
 2. LE SINGOLE LEGGI DI MAGGIORE RILEVANZA FINANZIARIA	 19
Legge 12 agosto 2016, n. 170, delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2015	 19
Legge 25 ottobre 2016, n. 197, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 agosto 2016, n. 168, recante misure urgenti per la definizione del contenzioso presso la Corte di cassazione, per l'efficienza degli uffici giudiziari, nonché per la giustizia amministrativa	 20
Legge 26 ottobre 2016, n. 198, istituzione del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione e deleghe al Governo per la ridefinizione della disciplina del sostegno pubblico per il settore dell'editoria e dell'emittenza radiofonica e televisiva locale, della disciplina di profili pensionistici dei giornalisti e della composizione e delle competenze del Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti. Procedura per	

l'affidamento in concessione del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale	22
Legge 29 ottobre 2016, n. 199, disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo	23
Legge 14 novembre 2016, n. 220, disciplina del cinema e dell'audiovisivo	25
Legge 1° dicembre 2016, n. 225, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili	27
a) Profili ordinamentali e d'insieme	27
a.1. Gli effetti in termini strutturali	29
a.2. La questione della devoluzione o meno delle risorse alla riduzione della pressione fiscale	29
b) Aspetti legati alla quantificazione delle stime	30
c) Aspetti legati alla copertura finanziaria	32
d) Considerazioni conclusive	33
Legge 15 dicembre 2016, n. 229, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016	34
Legge 11 dicembre 2016, n. 232, bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019	37
a) Aspetti ordinamentali relativi alla sessione di bilancio 2016	37
a.1. La Relazione sullo scostamento degli obiettivi di finanza pubblica	38
a.1.1. La natura di tale Relazione	38
a.1.2. L'ammissibilità di una Relazione fuori sessione	38
a.2. L'esito delle valutazioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio	39
a.3. Le difformità tra Nota di aggiornamento e Documento programmatico di bilancio	40
a.4. La data di presentazione del disegno di legge di bilancio	41
b) Gli effetti finanziari della legge di bilancio 2016 ed il ruolo delle varie componenti	41
b.1. Effetti in termini di saldo netto da finanziare di competenza e di cassa	42
b.2. Effetti in termini di indebitamento netto	44
c) Aspetti ordinamentali della legge di bilancio	45
c.1. La Sezione I	45
c.1.1. Il contenuto	45
c.1.2. La distribuzione temporale degli effetti: la legge di bilancio (Sez. I) come strumento di medio periodo	47
c.1.3. La struttura dal punto di vista finanziario	47
c.1.3.1. Il ricorso a strumenti legislativi fuori sessione	47
c.1.3.2. La definizione dei saldi	47

c.1.3.3. Il vincolo di copertura: nuova accezione	48
c.1.3.4. Gli effetti indiretti e quelli indotti	49
c.1.3.5. Le clausole di salvaguardia	51
c.2. La Sezione II	52
c.2.1. Il contenuto	52
c.2.2. La funzione svolta	53
c.2.3. La questione della Relazione tecnica	54
c.2.4. L'impatto sui tre saldi	56
d) Osservazioni su singole norme o gruppi di norme della Sezione I	56
d.1. In tema di quantificazione degli effetti finanziari	56
d.2. Profili riguardanti le coperture finanziarie	59
d.3. Gli effetti indotti	59
 3. LEGGI DI MINORE RILEVANZA FINANZIARIA	 61
 4. I DECRETI LEGISLATIVI	 65
  I. TAVOLE E FIGURE	  71
II. SCHEDE ANALITICHE - ONERI E COPERTURA	89
 APPENDICE:	 119
Relazione quadrimestrali degli anni 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016 - Sintesi dei profili metodologici	 121
 Relazioni sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi regionali pubblicate nell'anno 2015	  145





La



## **CORTE DEI CONTI**

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**In nome del Popolo Italiano**

**A Sezioni riunite in sede di controllo**  
**Presiedute dal Presidente Angelo BUSCEMA**  
**e composte dai magistrati**

### **Presidenti di sezione**

**Enrica LATERZA, Carlo CHIAPPINELLI, Ermanno GRANELLI, Giovanni COPPOLA;**

### **Consiglieri**

**Maria Elena RASO, Marco PIERONI, Mario NISPI LANDI, Roberto BENEDETTI, Stefano SIRAGUSA, Anna Luisa CARRA, Antonio ATTANASIO, Cinzia BARISANO, Luisa D'EVOLI, Adelisa CORSETTI, Natale A.M. D'AMICO, Oriana CALABRESI, Francesco TARGIA, Clemente FORTE, Elena BRANDOLINI, Maria Teresa D'URSO, Donatella SCANDURRA, Luca FAZIO, Alessandra SANGUIGNI, Angela PRIA, Vincenzo CHIORAZZO;**

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

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

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

**UDITI, nell'adunanza del 28 febbraio 2017 il relatore Cons. Clemente Forte e il correlatore Cons. Marco Pieroni;**



## **DELIBERA**

**la “Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2016”.**

La presente relazione è corredata dai seguenti allegati:

- 1) elenco delle leggi ordinarie e dei decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre;
- 2) oneri finanziari indicati dalle leggi ordinarie e dai decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre;
- 3) quadro riassuntivo delle modalità di copertura degli oneri riferiti a leggi ordinarie e decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre;
- 4) oneri finanziari indicati dalle leggi ordinarie e dai decreti legislativi pubblicati nel 2016;
- 5) quadro riassuntivo delle modalità di copertura degli oneri riferiti a leggi ordinarie e decreti legislativi pubblicati nel 2016;
- 6) quadro analitico di ciascun esercizio 2015-2018 riferito alle leggi ordinarie e ai decreti legislativi;
- 7) schede analitiche degli oneri e delle coperture finanziarie per singolo provvedimento legislativo.

### **I RELATORI**

**Clemente Forte**

**Marco Pieroni**

### **IL PRESIDENTE**

**Angelo Buscema**

**Depositato in segreteria in data 10 marzo 2017**

### **IL DIRIGENTE**

**Maria Laura Iorio**

## 1. CONSIDERAZIONI GENERALI

### 1.1. La legislazione del quadrimestre

Nel periodo settembre-dicembre 2016 sono state pubblicate trentasei leggi, di cui venti aventi ad oggetto la ratifica di trattati internazionali, tre recanti la conversione di decreti-legge e otto d’iniziativa parlamentare. Risultano entrati in vigore anche diciotto decreti legislativi (ad esclusione di quelli di modifica degli Statuti speciali).

Come di consueto, gli effetti finanziari da ascrivere a ciascuna legge ordinaria (ivi compresi, a partire dalla prima Relazione per il 2015, i decreti legislativi) 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 di dettaglio, quando indicata.

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

#### 1.1.1. *Gli oneri*

Come si desume dalla tavola 2, nel quadrimestre settembre-dicembre 2016, escludendo i provvedimenti afferenti al bilancio (e quindi le leggi approvative del Rendiconto generale dell’Amministrazione dello Stato per il 2015 e dell’assestamento di bilancio per il 2016, nonché la legge di bilancio per il 2017) e comprendendo i decreti legislativi, gli oneri si ragguagliano a 4,5 mld per il primo anno (2016), i quali poi si incrementano a 5,6 mld per il 2017 e a 6,6 mld per il 2018.

Considerato anche l’importo di 106 mln per il 2015, la somma della decisione di spesa (nel senso della creazione di nuovo onere) cui ha dato luogo la legislazione del quadrimestre (sempre escludendo i provvedimenti di bilancio)

ammonta a quasi 16,8 miliardi. Significativo è anche l'importo degli oneri dichiarati come permanenti, pari a 3,2 mld.

I ragguardevoli importi citati sono dovuti in grandissima parte (ad iniziare da quasi il 74 per cento per il 2016 fino al 90 per cento del 2018) all'operare del decreto-legge n. 193, in materia fiscale, che, come più diffusamente sarà spiegato nel prosieguo, presenta un meccanismo di alimentazione con le risorse interne di un fondo di spesa che poi viene azzerato ai fini della copertura degli oneri di cui alla legge di bilancio. Dal punto di vista, dunque, dell'analisi relativa al maggior onere creato nel quadrimestre, va considerata la funzione strumentale che viene svolta dal predetto decreto-legge.

Non significativa è la quota di oneri creata dai decreti legislativi.

Va precisato che l'onere relativo al 2015 costituisce l'usuale esito del particolare regime contabile previsto per le leggi di ratifica di accordi internazionali (infatti, tale onere è riconducibile ad una legge di tale natura).

Va altresì notato che, nonostante il maggior onere al netto del citato meccanismo di cui al decreto-legge n. 193 sia sostanzialmente riconducibile ad un altro decreto-legge (n. 189), tuttavia la finalità di tale ultimo provvedimento (eventi calamitosi) fa sì che il carattere d'urgenza della misura coesista, ancorché con profilo discendente, con la creazione di oneri triennali.

#### *1.1.2. Le coperture*

Come si desume dalla tavola 3, quanto alla composizione delle coperture la particolarità del già citato decreto-legge n. 193 si riflette anche su questo versante, dal momento che la gran parte delle compensazioni dell'onere netto di tale provvedimento deriva da maggiori entrate da esso stesso generate.

Rispetto ai quadrimestri precedenti, il 70 per cento delle compensazioni avviene dunque utilizzando nuove o maggiori entrate. Ne deriva il carattere - per il periodo settembre-dicembre 2016 - secondario della quota di coperture dovuta alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa (24 per cento circa), che negli ultimi tempi è stata quella quantitativamente preponderante nella composizione delle compensazioni.

Per i decreti legislativi quest'ultima forma di copertura è invece l'unica.

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

## 1.2. La legislazione onerosa del 2016

### 1.2.1. Gli oneri

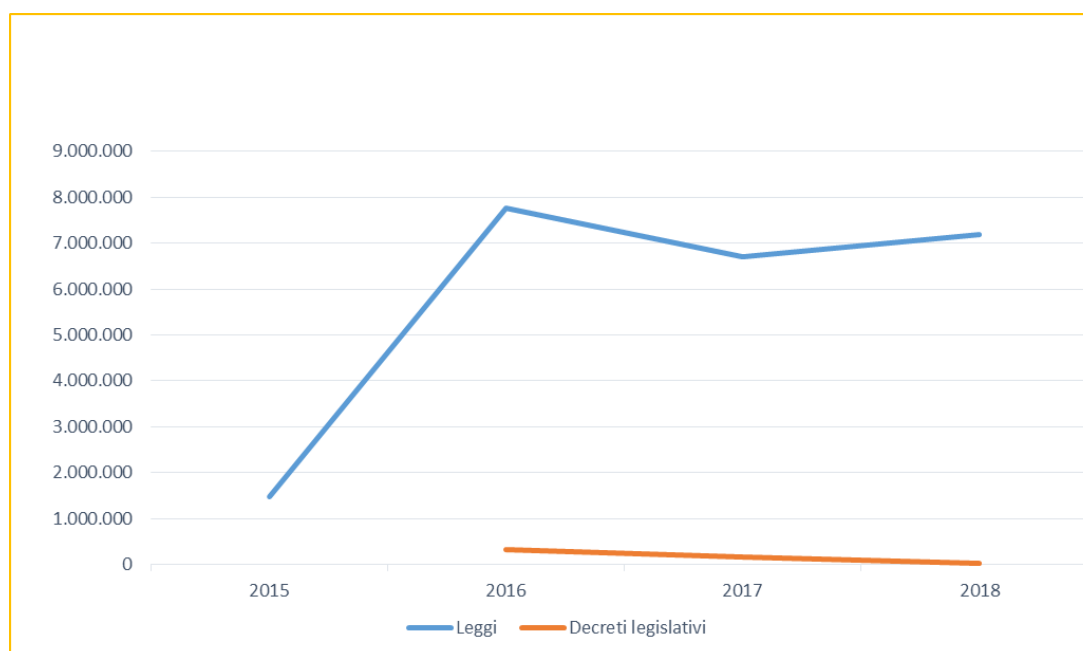
Il quadro complessivo dell'intero esercizio 2016 viene ottenuto sommando l'informazione del paragrafo precedente con gli analoghi dati dei precedenti due quadrimestri ed espone gli aspetti quantitativi degli oneri (fig. 1) e delle relative coperture finanziarie (fig. 2) in relazione alla normativa primaria entrata in vigore in tale anno, come dianzi indicato, in termini di contabilità finanziaria, per i motivi illustrati nel paragrafo iniziale.

Nella distribuzione degli oneri tra le due componenti (leggi ordinarie e decreti legislativi) si conferma l'assoluta preponderanza quantitativa della prima fonte produttiva di oneri: essa si ragguaglia infatti a non meno del 96 per cento (v. per il dettaglio tavola 4).

Figura 1

TOTALE ONERI 2015-2018  
(leggi ordinarie e decreti legislativi del 2016)

(in migliaia)



Per quanto riguarda gli oneri delle leggi ordinarie - che, dal punto di vista finanziario, discendono per la gran parte dalla conversione di decreti-legge (con l'eccezione della legge n. 110, riguardante la ratifica di un Accordo internazionale, considerando i provvedimenti più significativi sul piano

quantitativo) - si registra una quota di oneri maggiore nel primo anno (2016), che discende nel secondo anno di più del 15 per cento circa, per poi lievemente incrementarsi nel terzo anno. Se ne desume l'assoluta preponderanza degli oneri per l'intero triennio derivanti da decreti-legge.

Ciò - contrariamente a quanto stimato in riferimento al 2015 - potrebbe portare a considerare non appropriato il rapporto tra funzione del decreto-legge e relativi effetti finanziari per esercizio. Va tuttavia considerata la peculiarità del menzionato decreto-legge n. 193, in materia fiscale, le cui dimensioni quantitative e la cui portata funzionale vanno valutate tenendo conto che si tratta formalmente di nuova o maggiore spesa, ma sostanzialmente di parte delle coperture di cui alla legge di bilancio. Altra particolarità è dovuta al rilevante impatto quantitativo delle misure d'urgenza per gli eventi sismici.

Il predetto decreto-legge comporta inoltre - indirettamente - il dimezzamento dell'onere a regime rispetto al terzo anno, sempre in difformità rispetto al 2015. Il complesso degli oneri permanenti nell'anno precedente si ragguagliava infatti a quello del terzo anno del triennio (2017).

Si attenuano dunque nel 2016 gli elementi di rigidità ai fini del governo della finanza pubblica nel medio periodo segnalati per il 2015 e che - nella misura in cui la decisione è riferibile a maggiore o nuova spesa - vanno valutati alla luce delle regole europee del *Fiscal Compact*.

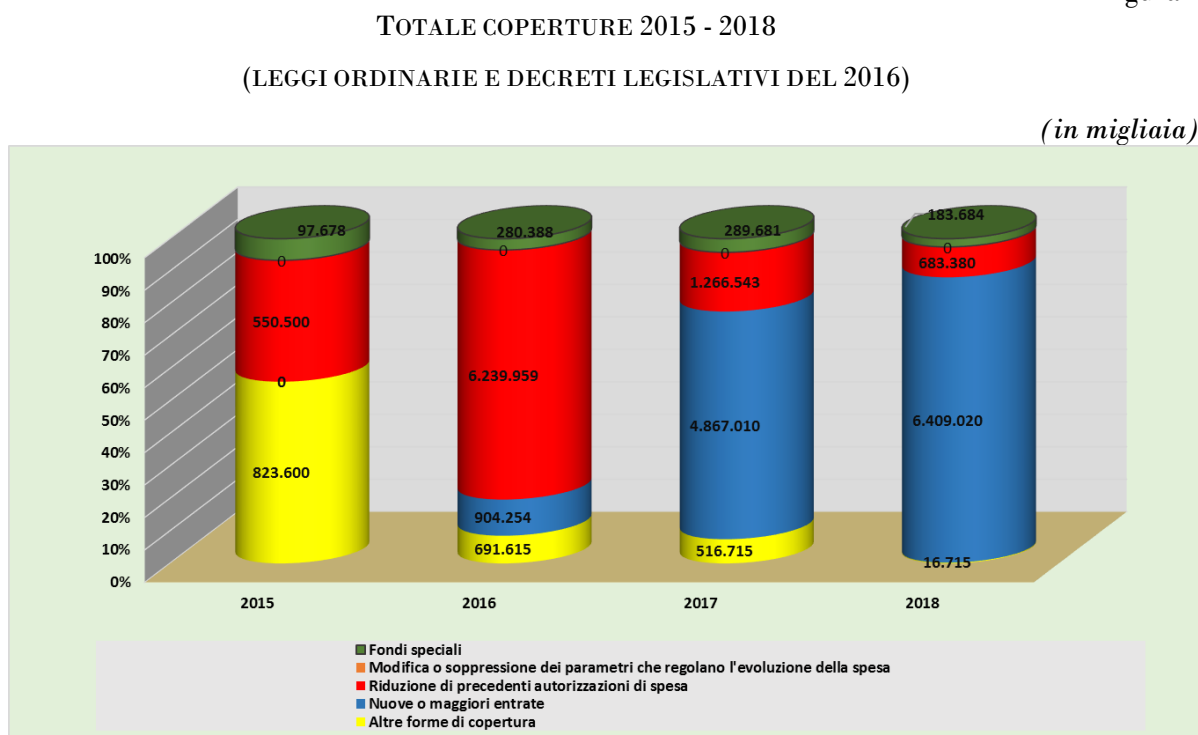
Per quanto riguarda poi gli oneri recati dai decreti legislativi entrati in vigore nel 2016, essi, da un lato, risultano per ciascun anno notevolmente inferiori a quelli di cui alle leggi ordinarie e, dall'altro, manifestano un profilo sensibilmente decrescente dal primo anno ai successivi, con un onere permanente ben inferiore a quello del terzo anno del triennio di riferimento (2018). Il corrispondente profilo del 2015 presentava caratteristiche assolutamente difformi, quando, in corrispondenza dell'entrata in vigore di rilevanti leggi delega - come quelle riguardanti ad esempio il cd. "*jobs act*", la riforma fiscale e la riforma del pubblico impiego - la decisione di spesa (comprensiva naturalmente anche di quella fiscale) registrava uno spostamento verso la decretazione delegata.

Sebbene gli oneri creati dalla legislazione ordinaria siano da ricondurre, come riportato, in gran parte ad iniziative d'urgenza, tuttavia il peso marginale della decretazione delegata, sotto il profilo degli oneri, contribuisce a ricondurre in limiti più equilibrati nel 2016 il rapporto tra Governo e Parlamento dal punto

di vista della decisione circa la nuova legislazione onerosa, in quanto il secondo è titolare del potere di conversione.

### 1.2.2. Le coperture

Figura 2



Per l'aspetto riferito alle coperture finanziarie del complesso di oneri creato nel 2016 da tutta la normativa primaria (leggi ordinarie e decreti legislativi), se si sommano le coperture per il triennio 2016-2018 (esclusi gli oneri permanenti) approvate in tale anno, trova anzitutto conferma il ruolo abbastanza ridotto dei fondi speciali (3,6 per cento) (v. tavola 5).

La particolarità riscontrata in riferimento agli oneri in corrispondenza del decreto-legge n. 193 si riflette anche sulle coperture, tenuto conto del notevole volume delle risorse movimentate da tale provvedimento, che dà luogo, come prima riportato sotto il profilo degli oneri, ad una decisione di maggiore spesa per l'intero anno di proporzioni notevoli. Sul lato delle coperture, infatti, le nuove o maggiori entrate contribuiscono a finanziare i maggiori oneri dell'intero anno per più della metà (51,1 per cento). Ne risulta pertanto minoritaria la forma di copertura riferita alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa



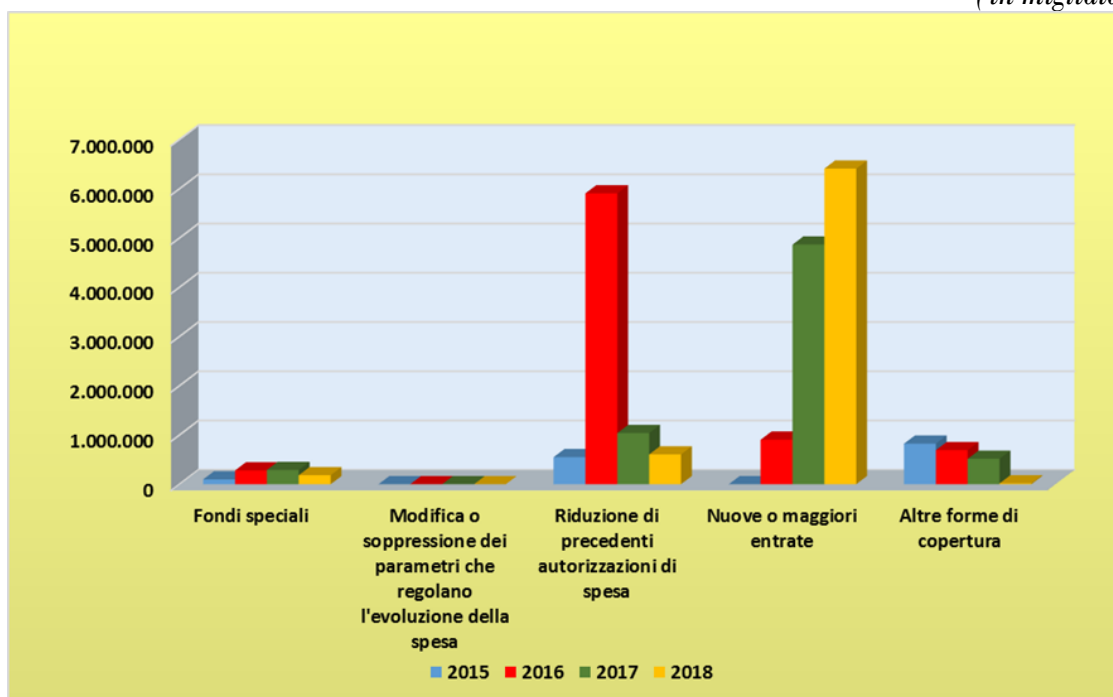
(37 per cento), la quale invece andava assumendo negli ultimi anni un ruolo preponderante (per il 2015 essa si ragguagliava al 75 per cento).

Si riduce di conseguenza, rispetto all'anno precedente, anche il peso di altre forme di copertura, non previste dalla legge di contabilità, quali riduzioni di residui, prelievi da contabilità fuori bilancio senza afflusso di risorse in bilancio, economie di spesa non derivanti da riduzioni di autorizzazioni legislative di spesa etc.: per la legislazione di spesa del 2016, infatti, solo l'8,6 per cento dei nuovi oneri è coperto in tal modo, mentre nel 2015 tale percentuale si ragguagliava al 18,5 per cento.

Figura 3

#### COPERTURE LEGGI ORDINARIE

(in migliaia)

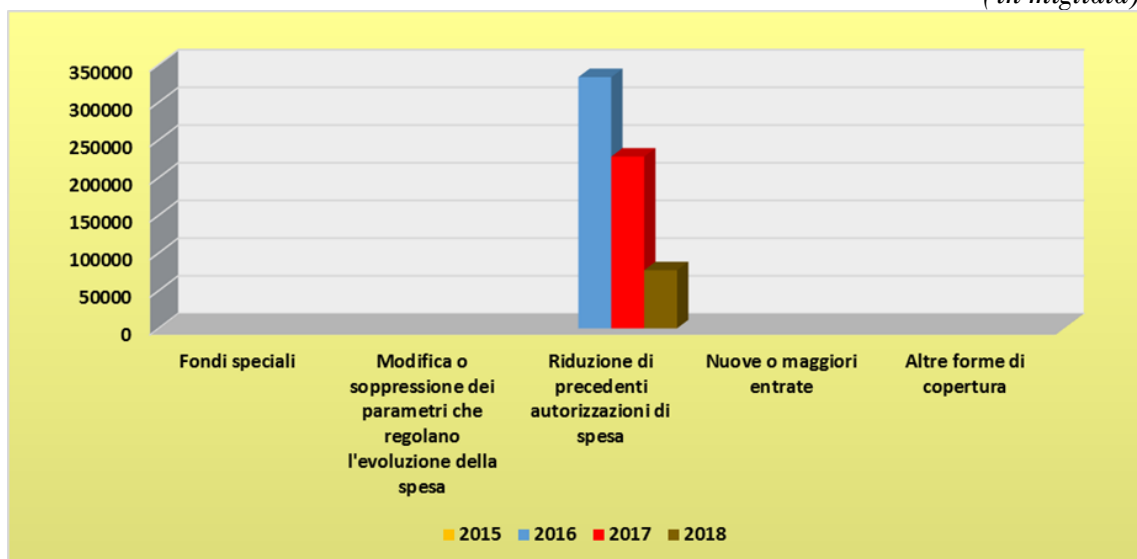


In riferimento alle sole leggi ordinarie (ivi comprese quelle di conversione di decreti-legge) (fig. 3), la richiamata composizione delle coperture per i provvedimenti entrati in vigore nel 2016 registra una ulteriore accentuazione del peso delle nuove o maggiori entrate, venendo meno il sia pur limitato effetto dei decreti legislativi, con riflessi sulla quota di oneri compensata con la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative, che risulta naturalmente di importo ancora minore.

## COPERTURE DECRETI LEGISLATIVI

Figura 4

(in migliaia)



Per i decreti legislativi (fig. 4), invece, tutte le coperture del 2016 sono da imputare alla riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa,

-----

Tra le leggi ordinarie e i decreti legislativi sussiste dunque, dal punto di vista delle coperture degli oneri approvati nel 2016 per il triennio 2016-2018, un divario, dal punto di vista quantitativo, per la riscontrata particolarità in riferimento alle leggi dovuta al citato decreto-legge n. 193.

Pur con le predette riserve, che non consentono conclusioni di carattere generale ed istituzionale, si può ritenere che, in riferimento agli oneri creati nel 2016 su tale esercizio, in assenza dunque dei particolari effetti connessi al citato decreto-legge n. 193, si vede confermato il modesto ruolo della copertura con nuove o maggiori entrate (11 per cento) e la preponderanza della forma di copertura costituita dalla riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa (77 per cento circa).

### 1.3. Considerazioni metodologiche di sintesi

Nell'ultima Relazione quadrimestrale (riferita al periodo maggio-agosto 2016) sono state illustrate le (significative) modifiche che la legge n. 163 del medesimo anno ha introdotto nell'ordinamento proprio nella materia - tra l'altro - della copertura finanziaria delle leggi ordinarie. Le analisi di cui alla presente Relazione tengono conto, di conseguenza, della citata novella.

Si ricorda, in sintesi, che, in caso di disallineamento tra oneri e coperture, è prevista, per l'esercizio in corso, la riduzione degli stanziamenti in essere anzitutto con un decreto del ministero dell'economia e delle finanze e, in caso di insufficienza, con dPCM: in caso di scostamenti non compensabili si rinvia poi ad apposita iniziativa legislativa del medesimo ministro dell'economia e delle finanze. Per gli esercizi futuri si rinvia alle relative leggi di bilancio.

#### *1.3.1. Le clausole di neutralità*

Occorre premettere che la nuova legge di contabilità ha aggiunto l'obbligo di indicare le unità gestionali del bilancio interessate all'attuazione della normativa recante clausole di tale tipo, anche tenendo conto delle facoltà in termini di riprogrammazione, ed ha escluso la previsione di tali clausole nel caso di spese di natura obbligatoria.

Nonostante tali vincoli più stringenti, si registra la persistenza, nel periodo considerato, di una legislazione (anche di rilevante portata contenutistica) corredata di clausole di invarianza ovvero di invarianza di oneri pur a fronte di compiti innovativi dei quali è stata prevista la neutralità finanziaria. Il fenomeno è evidente anche in riferimento alla decretazione delegata, per sua natura tale da presentare aspetti di sistema e di ristrutturazione di ampi comparti dell'intervento pubblico.

Come già osservato nelle precedenti Relazioni, sono da evidenziare due profili. Da un lato, su un piano procedurale, le Relazioni tecniche prevedono, senza specificazioni, la non onerosità della nuova normativa. Dall'altro, sul piano contenutistico, la mancata previsione di costi aggiuntivi per dar corso a nuovi compiti può far assumere alla legislazione un mero carattere programmatico ovvero porre le premesse per una sua attuazione non generalizzata. Non potrebbe escludersi che possano derivare, peraltro, maggiori esigenze a legislazione vigente, con copertura a carico dei "tendenziali" e dunque aggravando il disavanzo.

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 di nuova normativa. Detta ipotesi andrebbe adeguatamente dimostrata nelle varie Relazioni tecniche, anche con precise indicazioni di natura contabile, e comunque in modo che sia coerente con il principio della legislazione vigente, che, anche nel nuovo sistema contabile, costituisce il criterio per la costruzione dei "tendenziali" di bilancio.

### 1.3.2. Le clausole di salvaguardia

Una delle materie che ha maggiormente subito modificazioni ad opera della novella alla legge di contabilità riguarda il meccanismo delle clausole di salvaguardia previsto all'art. 17. Per la illustrazione delle differenze con il previgente sistema si rinvia alla precedente Relazione quadrimestrale.

#### 1.3.2.1. Osservazioni sulla nuova disciplina della legge di contabilità

Va ricordato preliminarmente che, durante l'apposita audizione parlamentare del 26 maggio scorso, non è stato possibile svolgere considerazioni sul nuovo assetto della legge di contabilità in materia di copertura finanziaria delle leggi ordinarie, in quanto il testo iniziale cui si riferiva l'audizione medesima recava una disciplina diversa rispetto a quella poi suggellata dalla legge approvata.

E' utile pertanto qui evidenziare la differenza di natura istituzionale tra i due regimi (previgente e successivo alla novella alla legge di contabilità): mentre prima era la legge ad individuare *ex ante* il meccanismo di riallineamento, indicando il programma di bilancio da incidere a compensazione, con il nuovo sistema la scelta della compensazione (o comunque della soluzione del problema) per l'esercizio in corso è di competenza del Governo, mentre al Parlamento è demandato di esprimere un parere sulla proposta di decreto ministeriale ovvero, in subordine, su quella di dPCM, il che costituisce circostanza da valutare con grande attenzione per i risvolti istituzionali anche afferenti ai rapporti tra i poteri dello Stato.

Va ricordato infatti che costituisce solo ipotesi residuale il ricorso ad un'iniziativa legislativa *ad hoc* per far fronte allo scostamento dell'andamento degli oneri rispetto alle previsioni. Ciò per quanto attiene alla legge di contabilità.

#### 1.3.2.2. Osservazioni sull'attuazione della novella con riferimento alle leggi ordinarie del quadrimestre

Circa poi le modalità di utilizzo, nel periodo considerato, del nuovo meccanismo delle clausole di salvaguardia, si registra anzitutto una accentuata disomogeneità delle formule utilizzate.

Occorre considerare anzitutto, su un piano più formale, che, sebbene i relativi disegni di legge siano stati in molti casi esaminati dal Parlamento successivamente all'entrata in vigore della novella alla legge di contabilità, continua a farsi riferimento alle spese rimodulabili, aggregato non più riprodotto nella nuova legge di contabilità. Dall'altro lato, su un piano più sostanziale, anche se di ridotta rilevanza finanziaria, si demanda in molti casi

alla fonte secondaria la incisione di “fattori legislativi”, funzione, questa, che, sia con l’ordinamento previgente che con quello successivo alla novella, deve essere svolta con lo strumento legislativo (legge di bilancio *in primis*), anche per l’aspetto legato alla scelta del singolo fattore legislativo da incidere a compensazione.

Nonostante si tratti nella quasi totalità dei casi di leggi di ratifica di accordi internazionali, si profila dunque una seconda circostanza (oltre a quella evidenziata sub 1)) da valutare per i medesimi profili di carattere istituzionale.

Si osserva in particolare per la legislazione del quadrimestre la possibilità di incidere una legge (consistente in un “fattore legislativo” ai fini della costruzione del bilancio) con fonte secondaria.

Sul piano dei principi ed al fine di sintetizzare una linea metodologica che presenti anche un carattere pragmatico, si prende atto dell’orientamento di massima emerso in sede parlamentare, anche se poi ancora non seguito in tutti i casi, circa la possibilità che la singola legge possa anche non riportare di volta in volta il rinvio al meccanismo delle clausole di salvaguardia. Ciò in quanto il nuovo comma 12 dell’art. 17 della legge di contabilità stabilisce un obbligo generalizzato di monitoraggio da parte del Ministero dell’economia e delle finanze per le leggi che comportino oneri solo valutati, anche se sulla base delle informazioni trasmesse dai Ministeri interessati (il che lascia non disciplinato il caso dell’inerzia da parte di questi ultimi).

Il nuovo sistema prevede infatti che dagli esiti del predetto monitoraggio (obbligatorio per tutti i casi di oneri legislativi non costruiti con la tecnica del limite di spesa) derivi o meno l’obbligo a provvedere con le modalità stabilite.

In definitiva, nel prendere atto della non necessità di un rinvio di volta in volta al nuovo assetto di cui alla legge di contabilità novellata, ciò nondimeno si sottolinea l’opportunità, per il principio della trasparenza, di una eventuale indicazione, nella singola legge, nel senso di rendere pubblico lo stesso monitoraggio da parte del Governo.

#### 1.3.2.3. Le clausole di salvaguardia della legge di bilancio

Quanto sostenuto dalla Corte nel corso della citata audizione del 26 maggio scorso, nel senso che la nuova disciplina in materia riguarda il solo caso delle leggi ordinarie, prevedendo, il sistema, norme diverse per disciplinare il contenuto della legge di bilancio (art. 21 e ss.), sembra trovare conferma nella legge di bilancio 2017 con la sussistenza in quest’ultima di clausole di salvaguardia difforni dalla tipologia normata nel predetto art. 17 della legge di contabilità. Per il dettaglio si rinvia all’apposito capitolo della presente Relazione.

### *1.3.3. La riduzione di spesa dei ministeri come forma di compensazione*

Si è riproposto in questo quadrimestre (con il decreto-legge n. 193) il caso della riduzione di spese dei singoli dicasteri - a fine esercizio, tra l'altro - per finalità di compensazione. In proposito, la Corte in varie occasioni ha fatto osservare la difficile sostenibilità *ex ante* di tale forma di copertura in relazione alla mancata dimostrazione circa l'effettiva presenza delle risorse sussunte a copertura e al fatto che, in caso contrario, si potrebbe verificare una non adeguata coerenza con il vincolo della legislazione vigente nella costruzione del bilancio tendenziale.

Potrebbero verificarsi peraltro condizioni favorevoli per ulteriori debiti fuori bilancio ovvero riduzioni di capitoli di parte capitale per sostenere anche oneri di parte corrente.

### *1.3.4. Effetti sulle previsioni di cassa*

Anche per alcuni provvedimenti legislativi afferenti al quadrimestre qui considerato si continuano a verificare casi di copertura finanziaria non previsti dalla legge di contabilità ed i cui effetti sui saldi di cassa non risultano evidenziati (e quindi non sottoposti a compensazione).

Il caso più significativo è costituito dalla copertura su residui (il citato decreto-legge n. 193), la cui previsione originaria di cassa sconta un coefficiente di realizzazione presumibilmente meno elevato rispetto a quanto diventa effettivamente necessario dopo l'entrata in vigore della norma. Ma è il caso altresì della possibilità di utilizzare fondi in esercizi successivi, che comporta una pressione non compensata sui complessivi conti di cassa.

### *1.3.5. Utilizzo del maggior gettito da lotta all'evasione*

Si segnala da ultimo il fatto che si utilizzano (sempre con il citato decreto-legge n. 193) proventi da lotta all'evasione. Si osserva che la *ratio* della previsione di cui alla legge di contabilità (destinare tali proventi alla riduzione della pressione fiscale) sembra riferirsi all'ipotesi in cui le maggiori risorse non siano il risultato di innovazione legislativa.

Nella fattispecie, tuttavia, considerato il supporto normativo *ad hoc* per la previsione di maggiore entrata, non sembra sussistere difformità tra il decreto-legge e la norma di contabilità interessata.

### *1.3.6. La costituzione di nuove contabilità fuori bilancio*

Come dimostra il decreto-legge n. 189 (eventi sismici), nonostante la modifica profonda che ha subito la legge di contabilità nel 2016 (anche in riferimento alle procedure di spesa), continuano ad essere istituite nuove contabilità speciali. Ciò significa che sussistono ancora interi comparti dell'attività statale che, nonostante la riforma dell'ordinamento contabile, necessitano di procedure fuori bilancio per essere gestiti.

La questione va rilevata 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 maggior elasticità in tema di impegni e di residui.

Emerge anche una maggiore difficoltà, nel corso del tempo, a dare attuazione alla legge “rinforzata” n. 243 del 2012, per la parte in cui essa fissa la riconduzione in bilancio delle gestioni che vi si collocano all'esterno e che, peraltro, continuano ad incrementarsi. In proposito, la Corte, nel corso dell'audizione parlamentare del 15 marzo u.s., ha ritenuto la stessa novella della legge di contabilità non coerente con la citata legge “rinforzata”, dal momento che venivano fatte salve le contabilità previste con legge.

## **1.4. Giurisprudenza costituzionale**

Nel periodo considerato meritano segnalazione le seguenti pronunce:

- il rapporto tra norme a tutela dei diritti fondamentali incompressibili e principio di copertura finanziaria (sent. n. **275 del 2016**);
- l'operare congiunto del principio di copertura e della legislazione statale in tema di armonizzazione dei conti pubblici: il caso dell'avanzo di amministrazione presunto (sent. n. **279 del 2016**).

Con la prima sentenza (n. **275**), la Corte (in relazione all'art. 38 Cost.) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2-*bis*, della legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78 nella parte in cui prevede, per gli interventi previsti dall'art. 5-*bis* della medesima legge e, in particolare, per lo svolgimento del servizio di trasporto degli studenti portatori di handicap o di situazioni di svantaggio, che la Giunta regionale garantisce un contributo del 50 per cento della spesa necessaria e documentata dalle Province solo “nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa”.

Nella specie - ha osservato la Corte - il legislatore regionale si è assunto l'onere di concorrere, al fine di garantire l'attuazione del diritto, alla relativa

spesa, ma una previsione che lasci incerta nell'*an* e nel *quantum* la misura della contribuzione, la rende aleatoria, traducendosi negativamente sulla possibilità di programmare il servizio e di garantirne l'effettività, in base alle esigenze presenti sul territorio.

In proposito, ha proseguito la Corte costituzionale, si deve ritenere che l'indeterminata insufficienza del finanziamento condizioni, ed abbia già condizionato, l'effettiva esecuzione del servizio di assistenza e trasporto come conformato dal legislatore regionale, violando in tal modo il precetto contenuto nell'art. 38, terzo e quarto comma, Cost. Tale effettività non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto, nel quadro dei compositi rapporti amministrativi e finanziari degli enti territoriali coinvolti. Difatti l'affidamento generato dalla previsione del contributo regionale condiziona la misura della disponibilità finanziaria della Provincia e degli altri enti coinvolti nell'assolvimento del servizio in questione.

In particolare, la Corte non ha condiviso l'argomento secondo cui, ove la disposizione impugnata non contenesse il limite delle somme iscritte in bilancio, la norma violerebbe l'art. 81 Cost. per carenza di copertura finanziaria. A parte il fatto che, una volta normativamente identificato, 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, è di tutta evidenza che la pretesa violazione dell'art. 81 Cost. è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio, sia con riguardo alla Regione che alla Provincia cofinanziatrice. È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione.

La Corte ha aggiunto che nella materia finanziaria non esiste "un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi". Al contrario, ritenere che il sindacato sulla materia sia riconosciuto in Costituzione "non può avere altro significato che affermare che esso rientra nella tavola complessiva dei valori costituzionali", cosicché "non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale" (sentenza n. 260 del 1990).

Sul punto, la Corte ha anche ricordato "come sul tema della condizione giuridica del portatore di handicaps confluiscono un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale; e che, conseguentemente, il canone ermeneutico da impiegare in siffatta materia è



essenzialmente dato dall'interrelazione e integrazione tra i precetti in cui quei valori trovano espressione e tutela" (sentenza n. 215 del 1987).

Con la sentenza n. **279**, la Corte, in relazione all'art. 81, terzo e quarto comma, Cost. e all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. per essersi discostato, nell'allocazione di tali somme, dai modelli previsti dalla legislazione statale in tema di armonizzazione dei conti pubblici, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 6 (Bilancio regionale di previsione per l'esercizio finanziario 2016 - Bilancio pluriennale 2016-2018) e, in via consequenziale, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale della legge regionale Molise n. 6 del 2016.

Il ricorrente - ha evidenziato la Corte - si duole essenzialmente del fatto che l'articolo censurato, rubricato "Avanzo di amministrazione", abbia indebitamente previsto l'iscrizione di somme nella parte attiva del bilancio per allargare la possibilità di spesa, in tal modo pregiudicando l'equilibrio di bilancio tutelato in relazione all'art. 81, terzo e quarto comma, Cost. e all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. per essersi discostato, nell'allocazione di tali somme, dai modelli previsti dalla legislazione statale in tema di armonizzazione dei conti pubblici.

La Corte ha osservato che gli scostamenti dai principi del decreto legislativo n. 118 del 2011 in tema di armonizzazione dei conti pubblici 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.; manovra elusiva che consiste essenzialmente nel programmare una spesa superiore a quella consentita dalle risorse disponibili nell'esercizio finanziario 2016, nel biennio successivo e nel lungo periodo di rientro dai disavanzi pregressi. Ebbene - ha rimarcato la Corte - 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. Proprio dalla fondatezza delle singole questioni sollevate si evince - secondo la Corte - che la non corretta redazione del censurato art. 9 finisce per influenzare, in senso costituzionalmente non conforme, gli equilibri complessivi dei bilanci annuale e pluriennale della Regione Molise; donde, secondo la Corte, che la lesione di detti equilibri è talmente estesa da investire la stessa struttura del bilancio, invalidandone sostanzialmente l'intera costruzione.

Con riguardo alla fattispecie in esame, la Corte costituzionale ha ricordato il costante orientamento, secondo cui la "forza espansiva dell'art. 81, quarto [ora terzo] comma, Cost. nei riguardi delle fonti di spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse" (*ex multis*, la sentenza n.

70 del 2012) costituisce una clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi di carattere finanziario con essa collidenti.

Con riguardo all'art. 9 della legge regionale Molise n. 6 del 2016, la Corte ha osservato che la lesione congiunta agli equilibri di bilancio annuale e pluriennale si realizza attraverso le sue interrelazioni con le altre componenti di detti bilanci.

Tali interrelazioni sono state, dalla Corte, così sintetizzate: a) impiego di un avanzo di amministrazione presunto per allargare, in assenza dei presupposti normativi, la possibilità di spesa, destinando, tra l'altro, non meglio identificate «economie di spesa su fondi vincolati», ed indebita utilizzazione di tale avanzo in concomitanza all'applicazione *pro rata* (artt. 10 e 11 della medesima legge regionale) di due disavanzi già accertati in precedenti esercizi, il cui ripiano è stato deliberato rispettivamente in nove e ventinove anni; b) non corretta contabilizzazione del “Fondo crediti di dubbia esigibilità” che, in tal modo, consente, anziché impedire, la spendita di risorse di incerta realizzazione; c) mancata esposizione e sterilizzazione delle anticipazioni di liquidità, acquisite nel 2013 e nel 2014 per un ammontare complessivo pari a 71,7 milioni, ai sensi degli artt. 2 e 3 del decreto-legge n. 35 del 2013 e successive modifiche ed integrazioni, nonché mancata copertura per l'intero triennio del pagamento della quota interessi e della quota capitale di dette anticipazioni.

La Corte ha ritenuto fondata anche la censura rivolta, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., alla 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. In sostanza - ha soggiunto la Corte -, il processo di rientro dal deficit di liquidità avrebbe dovuto essere accompagnato nel lungo periodo da una proporzionata riduzione della situazione debitoria e dal riequilibrio dello stato economico-patrimoniale della Regione, il cui turbamento è all'origine delle eccezionali operazioni finanziarie consentite dalla legislazione statale. La Corte ha anche ritenuto lesiva degli equilibri di bilancio l'assenza di un prospetto sintetico in grado di dare la misura

della dimensione economico-finanziaria dalla quale prende l'avvio il bilancio di previsione 2016 nonché delle complessive coperture riferite all'esercizio annuale, a quello triennale e alle straordinarie situazioni debitorie fronteggiate attraverso il ricorso alle eccezionali misure normative previste dalle leggi statali cui fanno richiamo i citati artt. 10 e 11 della legge regionale Molise n. 6 del 2016. La struttura della legge di bilancio della Regione Molise - ha concluso la Corte - finisce, dunque, per collidere con l'art. 81, terzo comma, Cost. anche sotto il profilo dei principi di unità, universalità ed integrità del bilancio, i quali per effetto dell'art. 24, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), costituiscono “profilo attuativo” (*rectius*: specificativo) dell'art. 81 Cost.” (sentenza n. 192 del 2012). Infatti, la norma impugnata ed il suo inscindibile collegamento eziologico con la struttura annuale e pluriennale del bilancio della Regione Molise urta col principio dell'unità - in quanto ne erode il naturale bilanciamento tra risorse impiegate e spese programmate - e con quelli di universalità e integrità, i quali esigono che tutte le finalità e gli obiettivi di gestione devono essere rapportati ai relativi valori finanziari, economici e patrimoniali in una veritiera e corretta rappresentazione della programmazione dell'ente.

## 2. LE SINGOLE LEGGI DI MAGGIORE RILEVANZA FINANZIARIA

### **Legge 12 agosto 2016, n. 170, delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2015**

Si tratta della consueta legge annuale di delega per il recepimento delle direttive europee e per l'attuazione di altri atti dell'Unione Europea, in base a quanto disposto in sede ordinamentale ai fini delle modalità di recepimento della normativa eurounitaria.

Il provvedimento affronta un ampio arco di materie, per complessivi 21 articoli. Non vengono riportate quantificazioni di oneri e relative coperture, ma si assiste ad un'ampia casistica, dal punto di vista metodologico, per i profili finanziari che nascono dalle deleghe.

Infatti, oltre al caso più frequente di fissazione in norma del vincolo di non onerosità ovvero di ricorso alle disponibilità in essere in riferimento ai singoli articoli, si prevede il rinvio *tout court*, in linea generale, ai decreti legislativi per le spese non contemplate da leggi vigenti e non riguardanti l'attività ordinaria delle amministrazioni statali o regionali.

E' fissato infatti che i decreti successivi possono prevedere oneri e che alla relativa copertura si farà fronte con i programmi delle singole amministrazioni ovvero, in caso di insufficienza, utilizzando l'apposito fondo generale ovvero, in caso di ulteriore insufficienza, ricorrendo allo schema previsto dalla legge di contabilità, ossia reperendo la copertura di risorse esterne, alla condizione della previa o contestuale entrata in vigore della relativa normativa (art. 1).

Si prevedono altresì anche casi di declaratoria di impossibilità ad individuare gli aspetti finanziari, rinviando anche in tal ipotesi al meccanismo richiamato di cui alla legge di contabilità, come recitano esplicitamente gli artt. 5 e 15, per esempio.

All'interno di un quadro molto variegato di soluzioni, che non appare perciò suscettibile di una considerazione unitaria, si rileva comunque che - al di fuori dei casi in cui sono previsti obblighi informativi in sede delegata, unitamente a vincoli finanziari nel senso della quantificazione degli oneri e della relativa copertura - nei casi in cui invece è previsto l'obbligo di non onerosità si ripropone il problema più volte segnalato circa l'assenza di meccanismi che consentano di evidenziare *ex ante* l'impatto in termini finanziari derivante dall'attuazione delle norme. In tal modo non appare possibile evitare il pericolo che l'attuazione di normative ad invarianza di costi in realtà finiscano con il

porre le premesse per fabbisogni aggiuntivi di risorse a legislazione vigente, senza peraltro che si possa avere contezza di ciò.

Nel merito (contabile) di singole norme ed in aderenza peraltro a quanto da ultimo rappresentato, come evidenziato tuttavia anche in sede parlamentare, per l'art. 14, per esempio (in materia di sistemi di pagamento), comma 1, lettera i), nn. 5 e 6 - in tema, rispettivamente, di facoltà di ammissione di diversi regimi tariffari e di promozione di misure di sostegno ai fini dell'educazione finanziaria dei consumatori più vulnerabili - non è stata documentata l'effettiva sostenibilità della semplice clausola d'invarianza di cui al comma 2 dell'articolo medesimo.

**Legge 25 ottobre 2016, n. 197, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 agosto 2016, n. 168, recante misure urgenti per la definizione del contenzioso presso la Corte di cassazione, per l'efficienza degli uffici giudiziari, nonché per la giustizia amministrativa**

Il provvedimento d'urgenza intende far fronte ad alcune esigenze legate al funzionamento di vari settori della giustizia.

Il testo risulta approvato con apposizione di questione di fiducia e risultano presentate le prescritte Relazioni tecniche, anche tenendo conto delle modifiche apportate durante l'esame parlamentare in prima lettura presso la Camera dei Deputati. Presumibilmente per la scarsa rilevanza quantitativa, non risulta presentato l'apposito allegato aggiornato e riepilogativo degli effetti delle singole norme sui tre saldi di riferimento.

Per i profili qui rilevanti, sussistono adempimenti rispetto ai quali viene presentata la clausola di invarianza, mentre altre norme, in special modo riferite ad oneri di personale, presentano un'autonoma copertura finanziaria.

Rientrano nel primo caso gli artt. 7, comma 8-*quinquies* (in materia di nuovo processo amministrativo telematico), 8, comma 2 (recante la costituzione dell'Ufficio per il processo amministrativo) e 9, comma 5 (in materia di disposizioni per l'efficienza della giustizia amministrativa). Al riguardo, pur trattandosi di importi di entità non ragguardevole, si osserva che comunque in qualche caso sussiste il riferimento alle disponibilità in essere quale limite per l'attuazione delle norme, il che comporta il pericolo di effetti di trascinamento negli anni a venire in sede di predisposizione delle previsioni di bilancio.

Può essere il caso, ad esempio, del comma 6-*bis* dell'art. 7, in materia di sperimentazione delle nuove disposizioni relative al processo telematico presso tutti i tribunali amministrativi e le sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato,

a proposito del quale la citata Relazione tecnica fa presente che la norma prevede la sperimentazione e la graduale applicazione del processo telematico nei limiti delle risorse umane e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Si tratta di formule che non costituiscono un ragionevole presidio ai fini della necessità di evitare gli effetti di trascinamento prima evidenziati.

Può apparire poi ragionevole la clausola di invarianza in ordine all'art. 8, in quanto per la costituzione del citato Ufficio per il processo amministrativo la Relazione tecnica precisa che ci si avvale di personale già incardinato a vario titolo, nonché per gli aspetti diversi dall'assunzione di personale in riferimento al richiamato art. 9, in tema di funzionalità del Servizio centrale per l'informatica, sempre nell'ambito delle finalità connesse all'efficienza della giustizia amministrativa.

Per il secondo caso (norme con autonoma copertura finanziaria), si tratta essenzialmente dell'ampliamento delle assunzioni di magistrati (art. 2) e delle assunzioni di personale non magistratuale nel settore della giustizia amministrativa (art. 9). Le relative coperture sono dettate dall'art. 11, il quale, in riferimento all'art. 2, individua le risorse di copertura riducendo la mobilità del personale degli enti di area vasta da assegnare all'amministrazione giudiziaria, mentre, in riferimento all'art. 9, utilizza le maggiori entrate di cui all'incremento del contributo unificato per l'iscrizione a ruolo delle controversie di competenza del giudice amministrativo, già destinate alla realizzazione di interventi urgenti in materia di giustizia amministrativa.

Si osserva a questo secondo riguardo che, sebbene le entrate in questione presentino, in base a quanto assicurato dal Governo in Parlamento, un profilo stabile nell'ultimo triennio ed una consistenza di gran lunga superiore all'onere, tuttavia, trattandosi di spese inderogabili, rimane la circostanza per cui, a fronte di oneri permanenti, le coperture presentano un andamento meno certo, essendo legate ad una serie di parametri che potrebbero subire modificazioni nel corso del tempo.

**Legge 26 ottobre 2016, n. 198, istituzione del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione e deleghe al Governo per la ridefinizione della disciplina del sostegno pubblico per il settore dell'editoria e dell'emittenza radiofonica e televisiva locale, della disciplina di profili pensionistici dei giornalisti e della composizione e delle competenze del Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti. Procedura per l'affidamento in concessione del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale**

La legge, d'iniziativa parlamentare, intende, come riassume la Relazione tecnica, "ridefinire, in un quadro di regole coerente e semplificato, la disciplina dei contributi diretti alle imprese editrici di quotidiani e periodici attraverso la previsione di misure orientate a favorire la pluralità e l'indipendenza dell'informazione, l'innovazione dell'offerta informativa..., il sostegno agli investimenti delle imprese editoriali..., il finanziamento di progetti innovativi nel campo dell'editoria presentati da imprese di nuova costituzione".

La struttura normativa della legge (anche per i risvolti finanziari) è articolata, essenzialmente, sulla riconduzione ad un unico fondo dei contributi vari all'editoria (art. 1), sulla previsione di deleghe per il riordino della normativa e per l'allineamento alla generalità del sistema pensionistico del settore (art. 2), nonché sull'anticipazione dell'entrata in vigore di alcune misure (art. 3).

Come dichiarato dal Governo nel corso della terza lettura presso la Camera dei Deputati, "le disposizioni del provvedimento in oggetto tendono a ridurre ulteriormente il 'fabbisogno' finanziario derivante dal sostegno pubblico all'editoria, valorizzando invece l'efficienza delle risorse e l'efficacia della spesa". In merito al riallineamento pensionistico, poi, parimenti la Relazione tecnica fa presente che "il superamento dei requisiti attualmente molto favorevoli per i professionisti .... sicuramente consentirà in prospettiva significativi risparmi per l'Erario che contribuisce ai prepensionamenti in via diretta".

Risultano presentate le prescritte Relazioni tecniche, anche tenendo conto degli emendamenti via via accolti nelle varie letture parlamentari e risultano recepite anche le condizioni apposte dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Dal punto di vista contabile il fondo di cui all'art. 1 funge espressamente, come ribadito dalla Relazione tecnica, da tetto di spesa ai fini dell'operatività della delega di cui all'art. 2, commi 1-3 (in riferimento al riordino dei contributi all'editoria), mentre, per la parte della delega riferita alla materia pensionistica, di cui ai successivi commi 4-8 (sempre dell'articolo 2), è prevista espressamente la non onerosità.

Si rileva che la costruzione complessiva della legge, in riferimento al rapporto tra il fondo di cui all'art. 1 e la delega di cui ai commi 1-3 dell'art. 2, appare sufficientemente garantista sotto il profilo della controllabilità dell'evoluzione degli stanziamenti, per la parte afferente all'operatore pubblico. Va rilevato però che risultano presenti criteri di delega di cui è difficile escludere l'onerosità - come la lettera n) del comma 2 dell'art. 2, in materia di incentivazione fiscale degli investimenti pubblicitari incrementali - il cui esercizio nel corso del tempo, dal punto di vista operativo, potrebbe presentare un effetto di trascinamento della parte di contribuzione pubblica al fondo di cui all'art. 1, trattandosi peraltro - potenzialmente - di diritti soggettivi, ancorché rimodulabili nel tempo con apposite modifiche normative.

Va infine segnalato che il Ministero dell'economia e delle finanze ha chiesto l'approvazione della disposizione all'interno del comma 4 dell'art. 1 nel senso della impegnabilità nell'esercizio successivo delle somme del fondo non impegnate in ciascun esercizio. Come ha specificato il Governo nel corso dell'esame in terza lettura presso la Camera dei Deputati, la disposizione "è necessaria al fine di estendere a tutte le risorse finanziarie che confluiscono nel Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione lo stesso regime contabile, in funzione di una più corretta ed efficiente gestione del Fondo medesimo e di un puntuale ed unitario riparto, e non determina effetti negativi ai fini dei saldi di finanza pubblica", come già previsto d'altro canto per le maggiori entrate del canone di abbonamento televisivo.

### **Legge 29 ottobre 2016, n. 199, disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo**

Si tratta di una legge in materia di contrasto al fenomeno del lavoro nero, in riferimento al cui testo, nel corso della discussione parlamentare, sono state presentate le prescritte Relazioni tecniche, anche tenendo conto delle modifiche intervenute nel corso dell'*iter*.

Il testo è provvisto di una generale clausola di invarianza finanziaria (art. 11), che appare, in base alla documentazione fornita, ragionevole, anche se va rilevato che, per gli articoli 8 (rete del lavoro agricolo di qualità) e 9 (supporto lavoratori stagionali) in particolare, sarebbe stata necessaria una maggiore dovizia di informazioni, nonostante il dettaglio delle Relazioni tecniche. Infatti, va ricordato che con la richiamata novella alla legge di contabilità occorrerebbe render note le singole unità gestionali interessate nell'ambito del bilancio, oltre alle disponibilità esistenti.



Un esatto adempimento di tali prescrizioni costituisce fattore da valutare con grande attenzione, anche per le relative implicazioni.

Infatti, per quanto concerne, per esempio, il richiamato art. 8, lo stesso Governo, nella citata Relazione tecnica, ha sostenuto, in riferimento al comma 1, lettera d), che, per quanto concerne la nuova lettera *c-ter*, le operazioni promozionali ivi previste (politiche attive del lavoro, contrasto al lavoro sommerso e all'evasione contributiva, organizzazione e gestione dei flussi di manodopera stagionale ed assistenza dei lavoratori stranieri immigrati) “evocano attività di carattere generico rispetto alle quali non sono ravvisabili a priori oneri e che non potranno che essere svolte nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente”. Una conformità al dettato della legge di contabilità avrebbe dovuto portare a dimostrare che effettivamente sussistono nei bilanci risorse destinabili a tali finalità, come precipuamente richiede il comma 6-*bis* dell'art. 17 della legge di contabilità, che fa riferimento anche ad eventuali riprogrammazioni di risorse già in essere.

Lo stesso si può rilevare per la successiva lettera e) del medesimo comma 1 dell'art. 8, in materia di attività promozionale ad opera della Rete ivi citata nella sua articolazione in sezioni territoriali. Lo stesso va osservato ancora per la lettera g), che prevede una generica clausola di neutralità per tutte le attività dell'INPS in attuazione della normativa richiamata.

Per quanto concerne poi il successivo articolo 9 (disposizioni per il supporto dei lavoratori che svolgono attività lavorativa stagionale di raccolta di prodotti agricoli), si prevede un apposito piano di interventi di misure per la sistemazione logistica ed il supporto dei lavoratori, anche attraverso il coinvolgimento di regioni, province autonome e amministrazioni locali: lo stesso Governo, nel corso dell'esame presso la Camera dei Deputati, ha chiarito che la realizzazione concreta degli interventi “avverrà solo successivamente alla verifica della disponibilità delle necessarie risorse”.

La generale clausola di invarianza, oltre a quelle relative a norme più precipue, non elimina dunque il pericolo, già più volte evocato nelle precedenti Relazioni e richiamato nelle Considerazioni generali, che la mancata verifica, come richiede la legge di contabilità, in ordine alla sussistenza effettiva di disponibilità finanziarie nei bilanci in essere, con relativa dimostrazione, per far fronte alle necessità di cui alle innovazioni normative, rischia di determinare una pressione sulle future previsioni di bilancio oppure l'insufficiente attuazione delle normative di carattere primario interessate.

## **Legge 14 novembre 2016, n. 220, disciplina del cinema e dell'audiovisivo**

Si tratta di una complessa legge, intesa a riordinare la materia degli aiuti e degli interventi pubblici a favore del settore del cinema e dell'audiovisivo, utilizzando risorse in essere e prevedendo nuovi oneri. Il provvedimento ha natura di legge collegata alla manovra di bilancio 2015-2017 e risulta essere stato notevolmente modificato ed integrato durante l'esame in prima lettura presso il Senato della Repubblica. Risultano essere state presentate le prescritte Relazioni tecniche, anche nella versione aggiornata alla luce delle modifiche accolte.

La relativa "bollinatura" da parte del Ministero dell'economia e delle finanze risulta corredata di alcune richieste di modifica del testo che non sono state accolte e che non riguardano in via diretta le modalità di assolvimento dell'obbligo di copertura, ma attengono alle modalità di gestione delle risorse.

La struttura finanziaria della legge è articolata su due linee di intervento: da un lato, si accentrano tutte le varie forme di sostegno, anche di carattere fiscale, nel neoistituito fondo di cui all'art. 13 per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo; dall'altro, sono previste alcune deleghe per ambiti più specifici.

Il predetto fondo di cui all'art. 13 viene quantificato in cifra fissa in via permanente e, a sostegno della quota di attività consistente in incentivi fiscali, recepisce anche le risorse rivenienti dall'abrogazione delle norme richiamate all'art. 39 ed il cui importo è quantificato nella stessa disposizione legislativa.

Nonostante la quantificazione, all'art. 38, in cifra fissa del fondo (con la specificazione, nella Relazione tecnica, della quota riveniente dalle risorse in essere e di quella di carattere innovativo netto), in base all'art. 13, comma 2, secondo periodo, il complessivo livello di finanziamento degli interventi di cui al fondo medesimo è annualmente parametrato all'11 per cento delle entrate effettivamente incassate dal bilancio dello Stato, registrate nell'anno precedente, e comunque in misura non inferiore a 400 milioni annui, derivanti dal versamento delle imposte ai fini IRES e IVA nei settori di attività indicati dalla norma stessa.

Al riguardo, a parte la parametrizzazione all'entrata di cassa, con possibili riflessi circa l'affidabilità del flusso, si osserva che l'indicazione di una quota minima di tale alimentazione può confliggere con le entrate che si renderanno effettivamente disponibili nei singoli esercizi nel corso del tempo, nel senso che in caso di insufficienza del gettito si potrebbe configurare una rigidità tra i vari effetti della normativa, con possibile ripercussione sull'impatto sugli equilibri di bilancio.

Vanno anche considerati altri due aspetti. Un primo è legato alla configurabilità o meno, nella fattispecie, di una destinazione di scopo, in quanto tale vietata dall'art. 24 della legge di contabilità, che pone i principi dell'universalità e dell'unità del bilancio quali norme attuative dell'art. 81 Cost.. Un secondo aspetto è invece collegato al fatto che dalla Relazione tecnica non è dato evincere la previgente destinazione del gettito di tali imposte: se trattasi dell'alimentazione della fiscalità generale, sarebbe stato da valutare se la destinazione a regime di una quota di tali entrate ad una spesa nuova non possa dar luogo ad una minore entrata, in quanto tale da sottoporre ad autonomo scrutinio di copertura ovvero per la quale, trattandosi di un meccanismo di ordine sistematico, sarebbe stato doveroso prevedere un intervento tale da dettare le corrispondenti forme di compensazione.

Quanto poi all'indicazione di importi minimi di destinazione di risorse in riferimento alla sezione II del Capo III, in materia di incentivi fiscali, l'art. 21 fa salvo comunque il tetto di spesa a disposizione, il che non dovrebbe creare problemi non dandosi luogo a diritti soggettivi (art. 21, comma 1).

Per quanto concerne gli interventi di cui all'art. 22, in tema di ulteriori agevolazioni fiscali e finanziarie, la Relazione tecnica chiarisce che si tratta di utilizzare risorse già in essere per le medesime finalità previgenti alla legge. L'art. 31 prevede poi misure dirette a favorire una migliore distribuzione delle opere cinematografiche, senza che risulti un raccordo esplicito con le forme di finanziamento.

Sotto il profilo delle modalità di copertura del citato fondo di cui all'art. 13 secondo le specificazioni dell'art. 38, per la parte relativa al ricorso alle quote di fondo speciale si osserva che il riferimento è all'esercizio 2017 inteso come secondo anno del triennio 2016-2018: essendo nel frattempo intervenuto il nuovo fondo speciale riferito al triennio 2017-2019, sarebbe stato opportuno accertare la coerenza della copertura alla luce delle nuove previsioni.

Per quanto concerne poi la parte della legge consistente in deleghe, per alcune di esse è prevista una clausola d'invarianza: è il caso dell'articolo 35, in tema di riforma delle norme in materia di rapporti di lavoro nel settore cinematografico.

Per le deleghe di cui agli articoli 33 e 34, rispettivamente, in tema di tutela dei minori nel settore cinematografico ed audiovisivo nonché in materia di riforma della promozione delle opere europee e italiane da parte dei fornitori di servizi di media audiovisivi, la generica formulazione dell'art. 36, comma 3, rinvia a future coperture in sede legislativa in caso di nuovi o maggiori oneri. Si tratta di una tecnica improntata a genericità, consistendo essa nel semplice rinvio alla fase delegata di ogni eventuale problema finanziario ed in ordine alla quale in precedenti Relazioni quadrimestrali sono state sollevate perplessità sotto il profilo della stretta aderenza al dettato della legge di contabilità.

In tema di clausole di neutralità si segnalano poi numerose norme che fanno ricorso a tale meccanismo e per le quali non risulta adeguatamente motivata la relativa sostenibilità. E' il caso ad esempio dell'art. 7, comma 6, in tema di costituzione di una rete nazionale delle cineteche pubbliche, nonché dell'art. 10, che prevede una serie di attività il cui svolgimento sembra improbabile possa verificarsi senza sostenere oneri aggiuntivi. La stessa istituzione, in base all'art. 32, del Registro pubblico delle opere cinematografiche ed audiovisive presenta il medesimo profilo di problematicità.

Per altri aspetti va segnalata la norma di cui all'art. 13, comma 6, che delega il Ministro dell'economia e delle finanze ad effettuare variazioni compensative in termini di residui, competenza e cassa tra tutti gli stanziamenti nella materia dei finanziamenti e della fiscalità di cui alla legge, con il risultato che in via amministrativa si possono variare le previsioni di spesa relative a programmi fissati con legge (sia pure previa comunicazione alle competenti Commissioni parlamentari).

Da ultimo va segnalato l'art. 4, in base al quale le Regioni e le province autonome svolgono una serie di attività di promozione nel settore, senza che sia prevista una forma di finanziamento da parte dello Stato, in quanto, come fa presente la Relazione tecnica, non si ravvisano nuove attribuzioni né nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato: se la norma ha un carattere precettivo, come sembra desumersi dal suo tenore letterale (in altri casi è prevista la sola possibilità di intervento, infatti), si ricorda che, in base all'art. 19 della legge di contabilità, è la legge dello Stato a dover provvedere alla copertura di oneri da essa stessa creati a carico del sistema degli enti territoriali.

## **Legge 1° dicembre 2016, n. 225, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili**

### *a) Profili ordinamentali e d'insieme*

Come indicato nella Relazione tecnica al disegno di legge di bilancio 2017, il decreto-legge in titolo “costituisce parte integrante della manovra di finanza pubblica”. Il meccanismo contabile attraverso il quale si realizza tale integrazione è costituito dall'incremento, previsto con il medesimo decreto-legge, del Fondo per interventi strutturali di politica economica (FISPE), che viene alimentato dalle coperture interne al provvedimento e che a sua volta viene utilizzato dalla legge di bilancio 2017.

Va osservato preliminarmente, sul piano ordinamentale, che si ripristina in tal modo un modello decisionale che negli ultimi anni era stato superato, nel senso che i documenti legislativi di sessione trovano ora di nuovo completamento (e parziale compensazione) in altri provvedimenti, ancorché entrati in vigore prima della conclusione dell'*iter* della sessione di bilancio. La tendenza degli ultimi anni si era sostanziata invece nel chiudere all'interno delle due leggi di stabilità e di bilancio l'intera manovra di finanza pubblica.

Il decreto-legge in esame, di contenuto eterogeneo, consta di quattro Capi (con complessivi 15 articoli), di cui il primo dedicato alla materia della riscossione, il secondo a quella fiscale, il terzo al finanziamento di varie esigenze ritenute indifferibili e, infine, il quarto alle disposizioni di carattere finanziario. Risultano state presentate le prescritte Relazioni tecniche, anche con l'aggiornamento per tener conto delle modifiche approvate in prima lettura presso la Camera dei Deputati.

La struttura finanziaria di fondo della legge può essere desunta dall'articolo finale di copertura. In base ad essa, si prevedono dunque interventi di rifinanziamento del predetto FISPE (che poi costituisce parte della copertura della legge di bilancio), nonché del fondo per le esigenze indifferibili e di tutte le altre norme onerose del provvedimento (in estrema sintesi, crediti d'imposta, missioni, contratti di programma, accoglienza migranti, aiuti alle piccole e medie imprese, agricoltura e cinema). La copertura insiste sulla riduzione delle previsioni di spesa di missioni e programmi di vari dicasteri e del fondo esigenze per le spese indifferibili per il 2016, sulla riduzione del richiamato FISPE a partire dal 2017 e soprattutto, per la rilevanza quantitativa, su quota parte delle maggiori entrate derivanti, essenzialmente, dagli articoli 4 e 3-6, riguardanti, rispettivamente, il recupero dell'evasione (art. 4) e il combinato disposto, in base alla stessa Relazione tecnica, tra il potenziamento della riscossione (art. 3) e la definizione agevolata (art. 6).

Prima di esaminare qualche aspetto problematico riferito a singole disposizioni, vale la pena di ricordare in linea generale che la Corte, nel corso dell'audizione parlamentare sulla legge di bilancio 2017 del 7 novembre scorso, ha già espresso valutazioni d'insieme sulle stime delle maggiori entrate collegate al decreto-legge in esame.

In sintesi, è stato fatto presente, per quanto concerne il contrasto all'evasione, che tali forme di modalità di copertura "scontano margini di incertezza e mal si rapportano a maggiori spese o a sgravi fiscali certi". Quanto poi alle nuove modalità di comunicazione dei dati IVA ed il loro uso da parte dell'Agenzia delle entrate per stimolare il rispetto degli obblighi fiscali, sempre ad avviso della Corte, si tratta di misure che "potrebbero incidere in modo strutturale sull'azione di contrasto all'evasione", anche se "l'esclusione da tali novità del settore delle vendite al dettaglio non consente di intercettare

l'evasione che avviene a valle del processo di produzione e distribuzione dei beni e dei servizi”.

Sempre in linea generale vanno affrontati poi due profili preliminari, attinenti agli effetti in termini strutturali e alla questione della devoluzione o meno delle risorse alla riduzione della pressione fiscale.

#### a.1. Gli effetti in termini strutturali

Un primo aspetto, che si riferisce naturalmente a tutte le leggi (*in primis* quella di bilancio), è legato al fatto che, soprattutto per provvedimenti dalla rilevanza quantitativa e funzionale come quello in esame, trova conferma l'esigenza, più volte manifestata in precedenti Relazioni trimestrali e sinora non soddisfatta, di una Relazione tecnica che chiarisca gli effetti dei provvedimenti anche sui saldi strutturali, sia pur in via provvisoria e senza pregiudizio in ordine a successive, eventuali revisioni di carattere metodologico. Anche nel corso della richiamata audizione parlamentare del 26 maggio u.s. sulle novelle alla legge di contabilità è stata prospettata tale richiesta, soprattutto tenendo conto che è la stessa Costituzione a riconoscere ora una rilevanza formale al profilo strutturale degli obiettivi di finanza pubblica, in coerenza peraltro con il sistema ordinamentale eurounitario.

#### a.2. La questione della devoluzione o meno delle risorse alla riduzione della pressione fiscale

In ordine all'eventuale problema se l'utilizzo per finalità di sostegno alla manovra di finanza pubblica di entrate da recupero connesso alla lotta all'evasione e al miglioramento dell'adempimento spontaneo sia in contrasto con l'art. 10-bis.1 della legge di contabilità, il cui comma 2 fa obbligo di versare tale tipologia di introiti al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, si può osservare che la norma testé richiamata sembra calibrata sulle maggiori entrate (della natura riportata) a legislazione vigente e non su quelle derivanti da nuovi provvedimenti legislativi. Le maggiori entrate da riassegnare al Fondo richiamato sono infatti quelle che derivano dalle risultanze riferite all'anno precedente, come recita il citato comma 2 dell'art. 10-bis.1 della legge di contabilità, la quale peraltro fa salve (dalla riassegnazione) le entrate da recupero dell'evasione che non siano “necessarie al mantenimento dell'equilibrio di bilancio e alla riduzione del rapporto tra il debito e il prodotto interno lordo”.

Si deve ritenere pertanto, al di là di considerazioni attinenti al rapporto tra le fonti costituite dalla legge di contabilità e dalle leggi ordinarie, che il decreto-legge in esame, nel rendere disponibili, almeno in base alle valutazioni ufficiali, risorse derivanti anche dalla lotta all'evasione ed all'ampliamento

dell'adempimento spontaneo in conseguenza delle misure in esso contenute, non appare in contrasto con il dettato della legge di contabilità, dal punto di vista qui considerato.

*b) Aspetti legati alla quantificazione delle stime*

Venendo ora ai profili riguardanti singole norme, per quanto concerne la quantificazione di quelle che presentano effetti positivi (maggiori entrate) e le ipotesi ad esse sottostanti, da un esame più dettagliato trova conferma il giudizio già espresso dalla Corte e prima sintetizzato, in termini di incertezza delle relative previsioni, soprattutto a fronte di oneri certi (ma eguale incertezza ovvero mancanza di informazioni possono essere rilevate non solo per le risorse, ma anche per la stima di alcuni oneri).

Prendendo a riferimento i due blocchi di norme più rilevanti dal punto di vista quantitativo (ossia, le disposizioni dell'art. 4, per un verso, e quelle di cui agli artt. 3 e 6, per altro verso), si registra infatti la generalizzata prospettazione di percentuali di adesione o di effetti assegnati alle singole disposizioni che, seppur inserite in un contesto espositivo ricco di dati, tuttavia non vengono chiarite nella loro dimensione quantitativa, quale risulta essenziale però ai fini della verifica della congruità delle quantificazioni riportate.

Per esempio, in riferimento all'art. 4, le cui previsioni di maggior gettito sono da ricollegare all'operare di due macro-categorie di interventi (le attività "cambia-verso" e l'accelerazione del processo di realizzazione dei controlli automatizzati), non risulta specificato, per la strategia "cambia-verso", il motivo del raddoppio (12 per cento) stimato del tasso di risposta dei contribuenti alle comunicazioni che essi riceveranno, partendo dalla stima storica del 6 per cento, pur in un contesto di incentivazione alla spontanea regolazione della propria posizione. Lo stesso tipo di rilievo - in termini di mancata esplicitazione delle motivazioni concernenti le percentuali di adesione stimate - può essere svolto in riferimento al recupero ascrivibile alla riduzione degli omessi versamenti, per il quale "è ipotizzabile", secondo la Relazione tecnica, "un incremento delle somme incassate pari a circa il 10 per cento circa".

Lo stesso dicasi per quanto concerne il comma 7 del medesimo articolo 4, in tema di depositi fiscali, in ordine alle cui previsione di maggior gettito la Relazione tecnica fa presente che "la particolare efficacia della norma porta a ritenere che possano essere ridotte del 50 per cento [le] frodi con un maggior gettito a regime di 200 milioni e per il 2017 un maggior gettito di 150 milioni, attesa la decorrenza della norma dal 1° aprile 2017".

Tutto l'articolo 4 (recupero dell'evasione), per la parte relativa agli effetti dell'introduzione della trasmissione trimestrale dei dati IVA, si basa - ai fini della conseguente maggiore entrata - sul fatto che "tale innovazione comporterà

un incremento di gettito dovuto sia al maggior stimolo alla *compliance*, tramite l'attività dissuasiva posta in essere dall'Agenzia delle entrate, sia un incremento dovuto all'accelerazione delle somme riscosse tramite i controlli automatizzati" (come riporta la Relazione tecnica).

Al riguardo, è stato più volte segnalato che gli effetti di modifiche della *compliance* vanno sempre valutati con grande prudenza e probabilmente non nel breve periodo.

Gli stessi problemi di mancata esplicitazione delle motivazioni sottostanti alle percentuali di adesione, già rilevati per l'art. 4, si pongono per gli artt. 3 e 6, in tema di definizione agevolata della riscossione, le cui previsioni di maggior gettito si basano, secondo quanto riportato nella Relazione tecnica, sul "pagamento della sola quota capitale e della quota di interessi da ritardata iscrizione a ruolo, quindi al netto delle sanzioni e degli interessi moratori".

Per l'art. 3, in tema di maggiori entrate da pignoramenti presso terzi grazie alla maggiore disponibilità di informazioni, la Relazione tecnica si limita a far presente che "con il prevedibile aumento dei volumi di produzione... e potendo meglio indirizzare l'attività, grazie alla disponibilità di informazioni aggiuntive, si stima un sensibile incremento della percentuale di efficacia con un conseguente aumento delle riscossioni stimato in 483 milioni di euro".

Neanche in riferimento all'art. 6 vengono esplicitate le motivazioni delle percentuali - riportate nella Relazione tecnica - di adesione relative agli interessati da procedure concorsuali, ai contribuenti con azioni cautelari o esecutive e ai nullatenenti o alle società cessate o ai soggetti deceduti. Lo stesso dicasi per quanto riguarda le omologhe percentuali in tema di "magazzino residuo", stimate nell'1,62 per cento, e di relativo abbattimento per i soggetti che abbiano in corso una rateizzazione.

Come anticipato, anche per quanto concerne le quantificazioni degli oneri si registra la medesima genericità (ovvero assenza di informazioni) per quanto attiene al necessario supporto alle stime riportate. E' il caso ad esempio dell'art. 2-bis, in riferimento al quale la Relazione tecnica fa sinteticamente presente che "l'estensione ai versamenti spontanei di tutte le entrate tributarie di comuni e degli altri enti locali delle modalità mediante versamenti unitari... comporta un onere pari a 15 milioni su base annua a decorrere dal 2017". Non vengono forniti altri dati a sostegno di tale quantificazione.

Lo stesso dicasi per il già richiamato art. 4, in riferimento, in particolare, al comma 2, relativo al credito d'imposta per il sostenimento dei costi di adeguamento tecnologico finalizzato all'effettuazione delle comunicazioni dei dati delle fatture e delle comunicazioni IVA periodiche, a proposito del quale la previsione di costo in termini di minore entrata è legata ad una ipotesi di



esercizio dell'opzione prevista dalla platea interessata pari al 5 per cento, senza altra spiegazione.

Da rilevare infine che per l'art. 7, in materia di riapertura dei termini della procedura di collaborazione volontaria per beni trasferiti all'estero, la Relazione tecnica aggiornata non ha ritenuto di quantificare i relativi effetti di gettito, operazione, questa, effettuata invece nella sede della legge di bilancio, che fissa in 1,6 miliardi per il 2017 le maggiori entrate, disponendo - la relativa norma - le modalità per assicurare il gettito, come specificato nella Relazione tecnica riguardante quest'ultimo provvedimento.

In definitiva, in ordine alle quantificazioni degli effetti del decreto, soprattutto per quanto riguarda misure come quelle di cui all'art. 6 citato, sarebbe stata doverosa una dimostrazione dell'impatto sulla legislazione vigente su una scala di medio periodo, al fine di chiarire se si sia in presenza di un anticipo di afflusso di risorse, con conseguente minore entrata per esercizi più lontani. Da questo punto di vista si sarebbe dovuta fornire nel dettaglio la composizione della previsione di entrata in riferimento alle cartelle esattoriali in questione (assumendosi la mancata sussunzione degli introiti per sanzioni ed interessi moratori), in tal modo consentendo di disporre dell'impatto a regime del provvedimento.

### *c) Aspetti legati alla copertura finanziaria*

Per quanto concerne le coperture finanziarie, prima di esaminare l'art. 15, dettante "disposizioni finanziarie", occorre rilevare che l'art. 8, comma 1, compensa l'incremento del fondo sociale per occupazione e formazione mediante l'utilizzo di economie accertate in materia di trattamenti pensionistici in base alle risultanze della conferenza dei servizi effettuata in base alla legge di stabilità per il 2013: non risultano altre specificazioni a supporto della quantificazione di tali economie. Va altresì rilevato che il comma 1-bis del medesimo articolo 8 destina al conto residui le somme non utilizzate di cui alla disposizione ivi richiamata, affinché esse siano utilizzate negli esercizi successivi: non vengono fornite quantificazioni di tali economie né l'apposito allegato evidenzia effetti sul saldo netto da finanziare, in quanto l'operazione non viene colta in termini di cassa finanziaria, ma in riferimento agli altri saldi.

Lo stesso tipo di rilievo da ultimo evidenziato andrebbe approfondito per il successivo art. 10, comma 2, che, in base alla Relazione tecnica, è inteso "ad evitare che si perdano le maggiori risorse stanziare per l'anno 2016 per il contratto RFI", consentendo, dunque, l'utilizzo in esercizi successivi di risorse stanziare nel 2016 (il richiamato allegato 3 non menziona la disposizione).

Venendo dunque all'art. 15, che riepiloga gli oneri espressi dal provvedimento e le relative coperture finanziarie, va rilevato, sotto

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

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

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

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

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

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

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

#### *d) Considerazioni conclusive*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ancora una volta, dunque, in termini di contabilità nazionale i risultati sono di segno opposto, nella distribuzione delle funzioni della legge, nel senso che, in ciascuno dei tre anni, sia pure per percentuali non elevate, la quota di manovra afferente alle rimodulazioni riduce il peggioramento (espansione) dovuto all'articolato, con una particolare accentuazione nel terzo anno. Ciò trova una spiegazione anche nel fatto che nel passaggio dalla competenza finanziaria a quella economica (che adotta il criterio della cassa per il conto capitale) le rimodulazioni di solito danno luogo ad una riduzione delle risorse finanziarie disponibili, che si incrementano nella competenza finanziaria (per i primi due anni) e si riducono in quella economica (cassa) per ciascuno dei tre anni.

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

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

### *c) Aspetti ordinamentali della legge di bilancio*

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

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

#### **c.1. La Sezione I**

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

##### **c.1.1. Il contenuto**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Come nel 2015 e come si può desumere dagli effetti finanziari prima riportati, altro profilo da sottolineare, dal punto di vista della distribuzione temporale della manovra attuata con la legge in esame, è che quest'ultima non presenta una dimensione essenzialmente di breve periodo, con una concentrazione di effetti riferita per lo più al primo anno del triennio, come è accaduto nella precedente legislatura. Infatti, la legge di bilancio per il 2017 si conferma quale strumento rilevante ai fini della manovra di finanza pubblica anche in un'ottica di medio periodo ed è tale da fungere da strumento per la regolazione della finanza pubblica di carattere programmatico.

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

senso della conformità della legge di bilancio rispetto ai saldi programmatici previamente fissati.

Anche tenendo conto delle pronunce espresse in via preliminare dai Presidenti delle due Camere sui vari disegni di legge di stabilità presentati dai Governi negli ultimi anni, notava, infatti, la Corte - in particolare, nell'audizione parlamentare del 30 giugno 2015 - che “in sostanza, i punti da sottolineare in tema di copertura della legge di bilancio si possono riassumere in: a) l'unico vincolo è quello del rispetto degli obiettivi derivanti dalla normativa eurounitaria, così come interpretata ed attuata in base ai documenti di programma e come viene statuito, d'altro canto, dall'art. 14 della legge n. 243; b) la legge di bilancio potrebbe pertanto anche presentare un saldo negativo, alle condizioni consentite; c) in riferimento alla futura prima sezione della legge di bilancio è da ritenere superato, anche in quanto non previsto dalla legge n. 243, il precedente vincolo in termini di copertura degli oneri correnti della legge di stabilità. Per il motivo legato al punto a), dunque, circa il fatto che l'unico vincolo della legge di bilancio è la sua coerenza con i documenti programmatici, non sussistono gli estremi per un autonomo prospetto di copertura. D'altra parte, va notata la linea di continuità con l'ordinamento in vigore, essendo già previsto - sulla base della legge di contabilità attualmente vigente - il vincolo di coerenza tra la sessione di bilancio e i relativi strumenti legislativi, da un lato, e gli obiettivi programmatici previamente approvati, dall'altro (art. 11, comma 7, della legge n. 196 del 2009)”.

#### c.1.3.4. Gli effetti indiretti e quelli indotti

La legge di bilancio per il 2017 ripropone con autonoma evidenza il tema della copertura finanziaria degli interventi mediante gli “effetti di retroazione macro derivanti dalla manovra di finanza pubblica”, nei termini della Relazione tecnica, che ne illustra le componenti suddivise tra maggiori entrate tributarie e contributive (con eguale impatto sui tre saldi).

A testimonianza di coefficienti di realizzazione pari all'unità nel passaggio tra le diverse contabilità e dunque di un livello di certezza particolarmente elevato delle stime, scontate perciò *ex ante* nei saldi, la Relazione tecnica dà conto degli effetti complessivi sul PIL derivanti dalla legge, distinguendo la componente reale da quella legata al deflatore, con un risultato di tipo “campanulare” in virtù di un incremento complessivo del prodotto pari a 0,15 per il primo anno, 0,25 per il secondo anno e 0,10 del terzo anno. L'effetto propulsivo deriverebbe, nelle stime della Relazione tecnica, in particolare dagli investimenti pubblici e privati, in connessione ai meccanismi incentivanti, il che si rifletterebbe sugli aggregati di finanza pubblica attraverso la componente legata alle entrate fiscali.

Il profilo quantitativo di tali effetti di retroazione è peraltro nettamente crescente e raggiunge importi elevati nel terzo esercizio (2,2 miliardi, a fronte di 0,3 nel primo anno e 1 miliardo nel secondo per tutte le contabilità considerate).

Detta prospettazione contribuisce indubbiamente a rendere più chiara la composizione dei saldi. Ciò nondimeno vanno svolte alcune considerazioni di carattere metodologico, soprattutto considerando l'elevatezza degli importi interessati (nel terzo anno quasi 1/4 della manovra in termini di contabilità nazionale risulta non coperto in tal modo, anche al lordo dei proventi del richiamato decreto-legge n. 193).

A fronte di tale andamento sarebbe stato anzitutto più che opportuno corredare la previsione con una ricchezza di dettaglio (nella Relazione tecnica) decisamente maggiore, atteso che il nuovo quadro tendenziale al lordo della manovra già incorpora tali effetti. In particolare, il maggior fabbisogno informativo avrebbe dovuto riguardare l'aspetto quantitativo e, soprattutto, temporale del prodursi degli effetti attesi.

Si tratta infatti della esplicitazione di un modello dinamico di autocopertura, che - conviene ricordare - risulta tradizionalmente consentito in via di principio per la sessione di bilancio, che sostanzia una fase nella quale è doveroso - per il principio della veridicità del bilancio - registrare tutti gli effetti, diretti ed indiretti, della manovra, proprio in quanto è in atto la ridefinizione del quadro complessivo di finanza pubblica nelle sue molteplici e reciproche interazioni con il quadro macroeconomico.

Si ricorda che l'adozione di simili metodologie ha di frequente comportato profili problematici per entrambi gli aspetti considerati (quantitativo e temporale). Ciò che ha indotto sempre a richiedere una elevata prudenza nel ricorrere a simili metodologie di autofinanziamento è, in particolare, soprattutto il *timing* del determinarsi degli effetti di retroazione, una volta che, come nel caso in esame, ne sono stati incorporati gli effetti nei saldi in via preventiva e non solo a consuntivo.

Naturalmente, tali considerazioni valgono soprattutto per la quota di effetti di carattere non automatico (cd. "effetti indotti"), che sembra particolarmente rilevante nel caso in questione, riferendosi, la Relazione tecnica, all'operare delle variabili macroeconomiche del sistema. Sarebbe stato pertanto quanto mai utile rappresentare le motivazioni sottostanti alla componente automatica (effetti indiretti) e quella connessa all'operare di modifiche di comportamenti e decisioni a livello individuale (effetti indotti).

Peraltro, si osserva che l'adozione di simili metodologie dovrebbe essere considerata anche nel caso opposto di manovre di segno restrittivo.

### c.1.3.5. Le clausole di salvaguardia

In tema di coperture della legge di bilancio per il 2017 va poi affrontato un altro argomento, di cui era stata fatta parimenti menzione nella citata audizione del 26 maggio u.s. e che è già stato anticipato nelle Considerazioni generali. Il tema è quello dell'ammissibilità o meno, in base alle menzionate novelle alla legge di contabilità, delle clausole di salvaguardia in riferimento alla legge di bilancio.

E' stato infatti sottolineato, nell'audizione, che l'intervento normativo riguardante il regime delle coperture delle leggi ordinarie (art. 17 della legge di contabilità) non riguarda formalmente la legge di bilancio: ha notato la Corte, infatti, che "altra questione è se si intende vietare che con la legge di bilancio si rinvii a future clausole di salvaguardia - da attivare a tempo debito - quote di manovra non realizzate e comunque contabilizzate negli obiettivi programmatici".

Tale interpretazione nasceva dal fatto di tener conto delle profonde differenze tra i due regimi delle leggi ordinarie (da un lato) e della sessione di bilancio (d'altro lato): in questo secondo caso, infatti, non si tratta di prevedere un meccanismo di riallineamento (*ex post*) tra oneri e coperture in caso di scostamento dei relativi andamenti (come per la legge ordinaria), ma della scelta discrezionale (nella sede preventiva della decisione) di non perfezionare nel testo della legge di bilancio (quindi *ex ante*) una parte delle coperture degli interventi (oneri) pur decisi contestualmente per tutti gli anni considerati.

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 normativa è contenuta nel titolo VI. La fattispecie della clausola di salvaguardia relativamente alla legge di bilancio non risulta pertanto, al momento, oggetto di disciplina 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 2017 ha disposto (comma 631) l'abrogazione delle clausole di salvaguardia in essere solo per il primo anno (2017), confermando, dunque, quelle per gli anni successivi, in base alla legislazione vigente, evidentemente non in difformità con la nuova legge di contabilità. Ciò trova conferma anche nel fatto che la disposizione, prevista già nel testo iniziale del disegno di legge, non sia stata 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.

## c.2. La Sezione II

### c.2.1. Il contenuto

Come già rilevato dalla Corte in linea generale nell'audizione parlamentare del 7 novembre u.s., la sessione di bilancio 2016 “rappresenta la prima applicazione delle tre riforme dell'ordinamento contabile intervenute nel 2016 in attuazione sia dell'art. 15 della legge cd. ‘rinforzata’ n. 243 del 2012 (con la più volte citata legge n. 163 del 2016) sia delle deleghe risalenti agli artt. 40 e 42 della legge di contabilità n. 196 del 2009 (con i decreti legislativi, rispettivamente, nn. 90 e 93 del 2016). La conseguenza è una rivisitazione profonda della struttura su cui si cala la decisione di bilancio, in particolar modo per la sezione seconda del relativo disegno di legge, nonché del connesso apparato documentativo. Lo sforzo prodotto dal Governo è notevole, anche considerando sia il breve lasso di tempo per l'implementazione delle citate novelle normative sia lo stesso carattere sperimentale di alcuni istituti, come l'unità elementare del bilancio costituita dall'azione, all'interno di una ristrutturazione complessiva contrassegnata da rilevanti novità, tra cui, per esempio, la corrispondenza tra programmi ed un unico centro di responsabilità. Si tratta di temi su cui la Corte ha già peraltro avuto modo di esprimersi in varie audizioni”.

Quanto in particolare alla struttura della nuova Sezione II, a seguito della novella alla legge di contabilità ed in aggiunta a quanto già riportato in riferimento all'effetto finanziario della varie componenti della legge, si può ricordare che la nuova configurazione è stata sintetizzata negli stessi lavori parlamentari nel senso che risulta “modificata la modalità di rappresentazione dei dati contabili nei prospetti deliberativi per unità di voto, al fine di dare evidenza contabile alla manovra complessivamente operata, per effetto delle innovazioni normative della Sezione I e delle facoltà di manovra esercitabili con la Sezione II. In particolare, i prospetti deliberativi della seconda sezione riportano: le previsioni di entrata e di spesa a legislazione vigente, includendo in essa le rimodulazioni compensative di spese per fattori legislativi e per l'adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (verticali ed orizzontali) proposte dalle amministrazioni in sede di formazione del bilancio per finalità di efficientamento della spesa; le proposte di modifica della legislazione vigente (rifiinanziamenti, defianziamenti e riprogrammazioni) che non richiedono la previsione di una specifica disposizione normativa da disporre con la Sezione I; gli effetti finanziari imputabili alle innovazioni normative introdotte con la Sezione I del disegno di legge di bilancio, esposti separatamente”.

Va poi aggiunto che sono previste altre funzioni in materia di riassegnazioni dei versamenti in entrata (art. 23, comma 1-bis) nonché in materia di riscrivibilità negli anni successivi delle spese pluriennali non impegnate (sempre tenendo presente i relativi cronoprogrammi) e di residui (a

proposito dei quali, sono previste nuove possibilità di manovra in tema di conservazione, accertamento e riaccertamento *ex artt. 34-bis e 34-ter* della legge di contabilità).

### c.2.2. La funzione svolta

Nel riprendere, anche in questo caso, le considerazioni già espresse in dettaglio nella citata audizione del 26 maggio circa la natura effettivamente sostanziale o meno della Sezione II alla luce delle nuove previsioni da parte della legge di contabilità, si può osservare in linea generale che - in sintesi - si è in presenza della consueta funzione 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).

Da valutare, soprattutto in chiave prospettica, è la dimensione effettiva della manovra in ordine all'allineamento delle previsioni di competenza e cassa (flessibilità orizzontale tra esercizi diversi).

L'area della flessibilità di bilancio in formazione sembrerebbe comunque dilatata nel suo complesso rappresentando, essa, uno dei motivi profondi che hanno ispirato le recenti novelle: in questo senso si può richiamare ad esempio quanto già riportato in precedenza, ossia 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 tale precipua flessibilità, la documentazione governativa ne dà conto in dettaglio partitamente per le due tipologie previste. Gli aspetti quantitativi offerti danno la misura di un uso modesto delle possibilità consentite.

Non risulta, però, dimostrato, con autonoma evidenza, il rispetto del divieto di finanziare la maggior spesa corrente con la minore spesa in conto capitale - previsto dalla legge di contabilità - in quanto i dettagli potrebbero essere ricompresi nelle quantificazioni dei vari capitoli, senza però uno specifico rilievo.

Per lo stesso motivo, il rispetto del vincolo della compensatività non è ricostruibile, non venendo fornita evidenza delle variazioni di segno opposto. Per la flessibilità orizzontale - che, diversamente da quella verticale, non soggiace al vincolo della compensazione per esercizio (la Relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio riporta l'interpretazione del riferimento "ad esercizi diversi") - ed in assenza di evidenza delle partite compensative, è anche ipotizzabile che la compensazione sia stata effettuata su esercizi che si collocano oltre il triennio: in questa ipotesi si sarebbe di fronte ad una situazione da valutare anche sotto il profilo giuridico, in assenza, al momento, di un bilancio

a partire dall'esercizio 2020, essendo il vincolo di cui all'alinea dell'art. 23, comma 3, della legge di contabilità riferito al rispetto dei saldi di finanza pubblica, che al momento riguardano il triennio 2017-2019.

Qualsiasi interpretazione andrebbe comunque supportata da una adeguata documentazione.

Non risultano inoltre evidenziati gli effetti dell'eventuale utilizzo degli strumenti di cui ai già citati artt. 34-*bis* e 34-*ter* della legge di contabilità, in tema di residui, mentre vengono fornite informazioni sull'attuazione del citato art. 23, comma 1-*bis*, della legge di contabilità, in materia di riassegnazione delle entrate.

Alla luce della prima applicazione della nuova normativa contabile si ripropone dunque una delle esigenze su cui la Corte ha particolarmente insistito nelle audizioni dedicate a tali temi, ossia quella di garantire la massima trasparenza possibile nelle scelte contabili.

L'elemento di rilevante novità formale consiste nell'attrazione nella Sezione II - in base all'art. 23, comma 3, lettera b) della legge di contabilità - della funzione di modulazione delle spese permanenti e di quelle pluriennali, nonché delle riduzioni di spesa e dei rifinanziamenti, pur trattandosi anche in questo caso di una quota di variazioni di "fattori legislativi" che la riforma della legge di contabilità del 2009 aveva fatto permanere di competenza della legge di stabilità, statuendo innovativamente che i fattori legislativi potevano essere variati dalla legge di bilancio a legislazione vigente. Ciò induce a considerare che anche le riprogrammazioni sono tali da poter rientrare nella funzione tipica dell'area di manovra a legislazione vigente, in quanto variazioni di fattori legislativi.

Naturalmente è da escludere una portata sostanziale alla prospettazione degli effetti sul bilancio della Sezione I, atteso il mero carattere ricognitivo di tale trasposizione (trattasi di fatto di una Nota di variazioni anticipata).

Da quanto sin qui osservato, 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 della spesa).

### c.2.3. La questione della Relazione tecnica

Circa i profili problematici, sul piano metodologico, della nuova Sezione II va ricordato poi 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 aveva da anni richiesto un ampliamento documentativo (da ultimo nell'audizioni parlamentari in materia), in virtù del quale sarebbero dovuti essere chiari più in dettaglio i criteri di costruzione dei “tendenziali”, tenendo conto dell'esigenza di garantire l'attendibilità non solo delle previsioni di finanza pubblica, ma anche - in molti casi - delle stesse coperture del processo legislativo ordinario. Una Relazione tecnica particolareggiata sulla componente a legislazione vigente del bilancio (per “programma”, per esempio) avrebbe permesso (e permetterebbe) infatti di meglio comprendere: 1) i criteri seguiti nella costruzione della previsione (con la connessa possibilità di verificarne l'affidabilità); 2) quanta parte della futura legislazione onerosa vi sia eventualmente incorporata; 3) di conseguenza, la sussistenza o meno di effettivi spazi di copertura nei casi in cui si utilizzino a tale scopo i “tendenziali”; 4) la sostenibilità tanto delle clausole di salvaguardia che insistano su programmi di spesa quanto delle stesse clausole di invarianza.

A fronte di tali aspettative va tenuto certo presente che si tratta della prima attuazione di una imponente e complessa novità normativa e d'altro canto, che la legge di contabilità aggiornata impone di esporre nella Relazione tecnica i criteri “essenziali” utilizzati per la formulazione, sulla base della legislazione vigente, delle previsioni di entrata e di spesa contenute nella Sezione II.

Ma ciò non esime dal rilevare che i documenti forniti non rappresentano un maggior e sostanziale arricchimento rispetto alle relazioni illustrative del precedente disegno di legge di bilancio. Essi si limitano infatti a riproporre una illustrazione generica dei criteri seguiti in riferimento ai titoli sia per le entrate che per la spesa (in questo secondo caso, per alcune categorie).

L'auspicio è dunque che negli anni a venire si possa disporre di un quadro informativo decisamente più approfondito, anche per consentire un'opera di ricostruzione, con una interpretazione in senso meno restrittivo dell'essenzialità a proposito dei criteri di elaborazione della legislazione vigente cui fa formale riferimento la legge di contabilità.



#### c.2.4. L'impatto sui tre saldi

Peraltro, per quanto attiene alla componente propria di manovra da riferire alla Sezione II, si ribadisce l'osservazione per cui la Relazione tecnica dà conto delle rimodulazioni, di cui vengono esplicitati gli effetti sui tre saldi, senza fornire gli analoghi dati per le altre variazioni quantitative (soprattutto, flessibilità). Sussistono pertanto i profili evidenziati per gli aspetti concernenti l'area di manovra a legislazione vigente diversa dalle rimodulazioni.

A ciò va aggiunto che nell'ambito delle stesse rimodulazioni sembrerebbe non più 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).

In linea generale e in un'ottica anche di prospettiva, l'esigenza sembra essere - in sintesi - quella di poter disporre di maggiori informazioni (anche sotto il profilo dell'impatto sulla contabilità nazionale) sulla quota di manovra di cui alla Sezione II diversa da quella afferente alle rimodulazioni, come dianzi esposto.

Pur riconoscendo peraltro che la novella alla legge di contabilità non ha sostanzialmente innovato al riguardo, non sembra che le Note integrative denotino un auspicabile e sostanziale miglioramento di contenuto.

Sarebbe altresì opportuna una integrazione, infine, dei quadri riassuntivi per la spesa complessiva, tenendo conto delle diverse classificazioni.

#### *d) Osservazioni su singole norme o gruppi di norme della Sezione I*

Per quanto concerne profili problematici di singole norme, come negli anni precedenti, si assume l'estendibilità dei principi relativi alla copertura delle leggi ordinarie per le norme di sessione con autonoma compensazione (diversamente al caso già considerato delle clausole di salvaguardia, che attengono alla struttura della legge di bilancio).

Da questo punto di vista si segnalano alcune questioni, distinguendo per profilo considerato.

##### d.1. In tema di quantificazione degli effetti finanziari

Per le osservazioni attinenti alla insufficienza delle Relazioni tecniche circa la piena esaustività avuto riguardo alla esplicitazione delle metodologie utilizzate ai fini della quantificazione degli effetti finanziari delle norme, si fa presente che il complesso delle disposizioni in materia di entrata evidenzia, come di consueto, i profili più problematici, in riferimento alle stime riferite tanto alle minori entrate quanto alle maggiori acquisizioni. Ciò tanto più che

gli utilizzi di queste ultime presentano costantemente un elevato coefficiente di realizzazione.

La circostanza va valutata ai fini anche della stessa possibilità di esprimere un giudizio sulla sostenibilità delle previsioni riportate (oltre che sulla relativa conformità alle prescrizioni della legge di contabilità).

In materia di minori entrate, ad esempio, vengono in rilievo i commi **24-31**, in materia di cd. “gruppo IVA”. La previsione di minori introiti a partire dal 2019 non appare supportata da dettagliate motivazioni che stanno alla base dei numerosi parametri assunti a fondamento della quantificazione riportata, con riferimento, per esempio, al motivo dell’assunzione del 30 per cento quale incremento del volume d’affari complessivo dei soggetti interni al Gruppo IVA e alla scelta di effettuare le stime in base alle dichiarazioni IVA del 2012. Lo stesso si può rilevare per una serie di altri fattori, tutti determinanti però ai fini della quantificazione del costo della normativa.

Lo stesso problema si pone anche in riferimento alle stime di maggiore entrata, come per quanto concerne il comma **535**, in particolare per le lettere a) e d), riguardanti alcune misure antielusive riferite ai prodotti petroliferi. Esse, oltretutto - a parte l’insufficienza della Relazione tecnica circa la esplicitazione dei passaggi per giungere alla stima di maggiore incasso - sarebbero state da valutare a consuntivo, anziché *ex ante*, attesa l’elevata certezza degli oneri complessivi della manovra (ciò esclusivamente per ovvie ragioni ispirate al principio contabile della prudenza, in quanto vale anche per tali norme la riflessione già svolta in riferimento al decreto-legge n. 193 - prima oggetto di commento - circa la coerenza con la legge di contabilità del mancato riversamento di tali introiti al fondo per la riduzione della pressione fiscale, in presenza di variazione normativa).

Le medesime considerazioni possono essere svolte, sempre in tema di stime di maggiore entrata, per la lettera e) del medesimo comma **535** e per il comma **536**, riguardanti entrambi i depositi fiscali, per quanto concerne la previsione di un recupero di gettito del 5 per mille, della cui quantificazione non viene dato conto circa le determinati di base. La Relazione tecnica si riferisce infatti ad un efficientamento della logistica fiscale nell’ambito di un più efficace contrasto ai fenomeni di illegalità indotto dalle norme in esame, con un maggior gettito definito dalla stessa Relazione tecnica come “presumibile”.

Lo stesso tipo di problema può essere rilevato per le stime di maggiore entrata connesse ai commi **554-555**, concernenti la proroga della rideterminazione del valore di acquisto dei terreni e delle partecipazioni non negoziate, per le cui quantificazioni la Relazione tecnica riferisce solo di un’adesione superiore a quanto stimato in sede di predisposizione della legge di stabilità per il 2016. Lo stesso dicasi per i commi **633-636**, in tema di collaborazione volontaria in materia fiscale, le cui stime di maggiore entrata si

basano su un incremento del 25 per cento del tasso di adesione registrato nel 2010.

Sotto il versante della maggiore spesa si possono svolgere le medesime considerazioni per i commi **166-186**, riguardanti l'anticipo finanziario a garanzia pensionistica-APE, a proposito del quale la Relazione tecnica non fornisce adeguate informazioni, tra l'altro, circa il numero dei soggetti presumibilmente interessati ed il periodo medio di durata del prestito.

I commi **353-4**, in materia di premio alla nascita e congedo obbligatorio per il padre lavoratore, sembrano configurare diritti soggettivi, senza che sia prevista un'apposita clausola di monitoraggio (se non considerata come implicita). Il comma **410**, nel consentire la proroga di contratti in essere senza autonoma copertura, ripropone un altro problema già più volte segnalato, ossia il fatto che le previsioni di bilancio in qualche caso già scontano futuri oneri, con profili di non coerenza con il principio della legislazione vigente e di inadeguata trasparenza.

Il comma **425**, in materia di misure di efficientamento della spesa dei Ministeri e conseguenti riduzioni di spesa, già oggetto di commento in riferimento alla Sezione II, va segnalato per molti versi: anzitutto, la affidabilità di tali riduzioni in caso di minor effetto del relativo presupposto, ossia adeguate misure di efficientamento, anche perché queste ultime dovrebbero conseguire a modifiche presumibilmente future della legislazione vigente da cui far derivare i risparmi; in secondo luogo, la particolarità legata al fatto di rappresentare una prima applicazione della nuova legge di contabilità sotto il profilo della "contrattualizzazione" dei rapporti tra i vari ministeri e la Presidenza del Consiglio, i cui effetti si dovrebbero distribuire tra la Sezione II della legge di bilancio e la normativa di supporto (anche parziale, come per la presente legge) di cui alla Sezione I (l'apposita tabella allegata alla RT dà conto della relativa suddivisione, come già riportato); in terzo luogo, la delega alla Presidenza del Consiglio ad effettuare variazioni compensative - solo ai fini dell'indebitamento netto, peraltro - senza altro vincolo e quindi anche modificando determinazioni di legge (il che merita una particolare segnalazione anche per i profili di coerenza ordinamentale alla luce del rapporto tra poteri dello Stato).

Anche i successivi commi **433-443**, per i profili qui esaminati, vengono in rilievo in quanto autorizzano il versamento ad un generico fondo neoistituito di interventi a favore degli enti territoriali nonché per finalità senza vincolo di destinazione, di risorse in conto residui iscritte per il pagamento di debito commerciale e le somme derivanti dalla ristrutturazione del debito delle Regioni (destinate prioritariamente all'estinzione delle anticipazioni della prima fattispecie, ossia il pagamento del debito commerciale): si consente in tal modo, ancora una volta, l'utilizzo di risorse reperite mediante emissione di debito

pubblico al di fuori delle finalità e del contesto ordinamentale che legittimavano tale forma di compensazione.

I commi **633-636**, già richiamati in precedenza per altri versi, dettano un rinvio solo parziale alla normativa contabile in materia di clausole di salvaguardia.

#### d.2. Profili riguardanti le coperture finanziarie

Numerose norme possono essere oggetto di considerazioni ai fini della conformità al regime delle coperture.

I commi **126-133**, riguardanti la liquidazione della società EXPO 2015, comportano oneri compensati solo per la parte relativa allo Stato: nella misura in cui si dettano spese per enti pubblici non statali, si ricorda che la legge di contabilità prevede l'obbligo di copertura nella stessa norma primaria.

Il successivo comma **139**, nel prevedere facoltà assunzionali in deroga ai vincoli esistenti, ma nel rispetto di quelli finanziari, ripropone un problema già affrontato in precedenti Relazioni trimestrali, ma che nel tempo va assumendo proporzioni più allarmanti tenuto conto della reiterazione di tale tipologia d'intervento. Va ribadito al riguardo che l'obbligo di copertura, formale e sostanziale, non può essere eluso in assenza di una indicazione delle modalità di compensazione, che non può consistere nel generico rinvio al vincolo di parte corrente degli enti interessati. E' di tutta evidenza l'elevata probabilità che i nuovi oneri - peraltro di natura rigida trattandosi di assunzioni di personale - renderanno più difficile il mantenimento degli equilibri finanziari prefissati, sicché non si può che ribadire che il principio del pareggio di bilancio non assorbe quello della copertura finanziaria, rimanendo anzi quest'ultimo funzionale al primo.

#### d.3. Gli effetti indotti

Da ultimo merita una osservazione autonoma il tema degli effetti indotti, di cui ai commi **2-3**, riguardanti interventi fiscali per ristrutturazione edilizia, riqualificazione antisismica, riqualificazione energetica ed acquisto mobili: nelle stime complessive, così come per precedenti leggi di stabilità ed utilizzando metodologie similari, vengono quantificati effetti indotti di segno positivo derivanti dall'incentivo costituito dalle agevolazioni.

Poiché tale impatto positivo ha un effetto parzialmente compensativo della perdita di gettito derivante dai benefici previsti dalla normativa, essendo legata, la relativa quantificazione, a complesse interazioni tra un numero elevato di fattori e venendo dedotti i relativi effetti immediatamente nella determinazione del risultato complessivo, si ripropongono le conclusioni

espresse nelle Relazioni quadrimestrali degli anni precedenti per tale fattispecie. Notava infatti la Corte, ad esempio in riferimento alla legge di stabilità per il 2014, che occorre usare “una cautela estrema nel ricorrere a tali forme di valutazione dell’onere netto (e della relativa copertura), considerate le numerose variabili in gioco e in ordine ai cui effetti non vengono sempre fornite adeguate stime né di dettaglio né tali da offrire una sufficiente attendibilità”.

Ricevono scarsa attenzione, per esempio, nella Relazione tecnica le esigenze legate alla enucleazione della quota di potenziali destinatari della norma che avrebbe comunque effettuato l’operazione oggetto del beneficio, anche senza l’agevolazione (cd. “peso morto”), il che amplia l’entità dell’onere. L’incertezza circa gli effetti positivi in discorso è destinata ad aumentare poi in presenza di reiterazione delle medesime forme di agevolazione. Sarebbe stato utile peraltro corredare la Relazione tecnica dei risultati *ex post* di operazioni di natura simile già in precedenza disposte.

Tutto ciò trova una conferma anche considerando che gli effetti indotti qui in esame non rivestono un carattere automatico, ma risultano, come riportato, dall’operare di un numero potenzialmente elevato di beneficiari, il cui risultato, in termini di riflessi sulla finanza pubblica, dovrebbe essere valutato con grandissima cautela in sede preventiva e comunque essere adeguatamente spiegato.

### 3. LEGGI DI MINORE RILEVANZA FINANZIARIA

Si segnalano numerose leggi di ratifica di accordi internazionali, per alcune delle quali sono state già svolte riflessioni di carattere metodologico nelle Considerazioni generali, anche tenuto conto dell'entrata in vigore delle modifiche alla legge di contabilità.

Premesso che non comporta problemi la legge n. **190**, riguardante l'esecuzione dell'Accordo con Andorra sullo scambio di informazioni in materia fiscale, vengono in rilievo in particolare le leggi nn. **186**, **188** e **192**, in materia di esecuzione di vari Accordi, riguardanti, rispettivamente, il partenariato con l'Iraq e con le Filippine (la prima), la mutua assistenza amministrativa con il Messico (la seconda) e la cooperazione nella lotta alla criminalità con il Vietnam (la terza).

Si ricorda che le tre leggi presentano, a parte le consuete problematiche già più volte esaminate per simile tipologia normativa, la particolarità di recare una clausola di salvaguardia che, nel far riferimento alla nuova legge di contabilità, anzitutto richiama la nozione di “spese rimodulabili” quale risulta soppressa dalle citate novelle contabili ed in secondo luogo si riferisce alla componente relativa ai fattori legislativi nell'ambito di programmi e missioni, senza considerare che le spese di cui ai fattori legislativi sono modificabili solo con legge e non possono essere ridotte da un decreto ministeriale, essendo oggetto di decisione al livello di norma primaria.

Meno problematica dal punto di vista testé considerato risulta la legge n. **191**, relativa all'esecuzione dell'Accordo con l'Armenia nel settore della difesa, in quanto la clausola di salvaguardia si riferisce genericamente alle spese di missione nell'ambito dell'indicato programma e, comunque, della missione richiamata dal testo, anche se - in teoria - ciò porterebbe alla costruzione di previsioni a legislazione vigente tali da scontare futuri oneri (nella fattispecie, si tratta comunque di spese di entità assolutamente trascurabile).

Presenta delle singolarità metodologiche la legge n. **204**, di ratifica dell'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici, per due profili: da un lato, ai sensi dell'art. 4, comma 3, si rinvia ad appositi provvedimenti normativi - di natura imprecisata, da cui dipende o meno la formale sottoposizione all'obbligo di copertura - per eventuali oneri finanziari nella materia ivi specificata, mentre, dall'altro, è stata soppressa dalla Camera dei deputati la clausola di salvaguardia prevista dal disegno di legge originario alla luce del nuovo testo della legge di contabilità. Al riguardo, si osserva, per il primo problema, che si tratta di una questione che presenta risvolti istituzionali più che contabili, in quanto, da quest'ultimo punto di vista, comunque si dovrebbe avere una forma di compensazione dei futuri, eventuali oneri.

Per il secondo problema si rinvia alle Considerazioni generali.

Il medesimo tipo di problema, riferito alla seconda tipologia testé evidenziata, si presenta per la legge n. **208**, concernente la ratifica dell'Accordo con Panama in materia di doppia imposizione, in ordine ai cui aspetti di quantificazione sembrano sussistere effetti di segno opposto ovvero di scarsa entità, il che comunque accentua l'esigenza di una piena operatività del meccanismo di monitoraggio.

Non comporta problemi la legge n. **207**, intesa a dichiarare monumento nazionale la Casa Museo Gramsci in Ghilarza.

I problemi metodologici prima evidenziati in riferimento alle leggi nn. 186, 188, 192 si pongono anche per la legge n. **209**, riguardante l'Accordo con l'Austria in materia di cooperazione di polizia, che, sebbene esaminata dal Parlamento dopo l'entrata in vigore della novella della legge di contabilità, presenta una clausola di salvaguardia che fa riferimento alle spese rimodulabili.

Mentre poi la legge n. **210**, di ratifica dell'Accordo con il Liechtenstein in materia di scambi di informazioni fiscali, non comporta problemi, la legge n. **211**, riguardante due Accordi con il Cile in materia doganale, presenta gli stessi problemi metodologici evidenziati per la legge n. 209. La legge n. **212**, di ratifica dell'Accordo con il Cile nella materia delle doppie imposizioni, propone poi una valutazione delle minori entrate senza richiamare il meccanismo delle clausole di salvaguardia (il che non dovrebbe porre problemi per i motivi esplicitati). Lo stesso problema evidenziato per la legge n. 211 si pone per la legge n. **213**, di ratifica dell'Accordo con la Giordania.

Una variante delle problematiche sin qui rilevate è rappresentata poi dalla legge n. **214**, di ratifica dell'Accordo su un tribunale unificato dei brevetti, in quanto - a parte la questione legata all'utilizzo del fondo speciale per oneri correnti permanenti, già più volte segnalata - da un lato si richiama il meccanismo della legge di contabilità relativo alle clausole di salvaguardia, ma dall'altro ci si discosta da tale previsione in quanto si demanda ad un decreto del ministro dell'economia e delle finanze la eventuale chiusura della differenza tra oneri e coperture: si tratta di una procedura disciplinata dalla novella della legge di contabilità, come sintetizzato nelle Considerazioni generali.

Un altro profilo da sottolineare è che si amplia il riferimento alle spese rimodulabili - classificazione, questa, peraltro abrogata dalla predetta novella - alla fattispecie dell'adeguamento al fabbisogno: per i motivi dianzi esplicitati si tratta di un riferimento coerente con l'ordinamento per questo verso, in quanto tale componente della spesa è l'unica a poter essere ridotta in via amministrativa. Rimangono comunque i problemi già evidenziati in via metodologica e la particolarità della legge in esame, che rappresenta una sorta di disciplina a sé stante rispetto all'ordinamento contabile.

Analoghi problemi presenta la successiva legge n. **215**, di ratifica dell'Accordo con l'Armenia in materia doganale, che non presenta peraltro il predetto aspetto coerente con la normativa contabile consistente nella previsione della riducibilità in via amministrativa della componente di spesa denominata "adeguamento al fabbisogno".

Non presenta profili problematici la legge n. **216**, di ratifica dell'Accordo con il Governo di Bermuda per lo scambio di informazioni in materia fiscale, dalla quale anzi, in base alla conferma da parte del Governo durante l'*iter* parlamentare di approvazione, potrebbe derivare un "aumento di gettito per l'Erario derivante dall'accresciuta possibilità di ricorrere allo scambio di informazioni in conformità allo standard OCSE in materia, con conseguente emersione di base imponibile attualmente sottratta dalla tassazione". Ugualmente non problematica si presenta la legge n. **217**, di ratifica dell'Accordo con il Turkmenistan sullo scambio di informazioni in materia fiscale, tenuto altresì conto della conferma da parte del Governo, nel corso dell'*iter* parlamentare, della sostenibilità del conseguente aggravio amministrativo: ciò pur in assenza di una esplicita clausola di neutralità finanziaria.

Da sottolineare poi la legge n. **226**, di iniziativa parlamentare, in materia di modalità di pagamento e criteri di calcolo degli interessi sulle somme dovute per gli aiuti di Stato dichiarati incompatibili con la normativa europea concessi sotto forma di sgravio, nel triennio 1995-1997, in favore delle imprese operanti nei territori di Venezia e Chioggia. Non è prevista una clausola di neutralità né sono stati stimati effetti finanziari in quanto, in base alle dichiarazioni rese dal Governo in Parlamento, l'importo eventualmente da restituire alle imprese ove si procedesse al ricalcolo degli interessi sarebbe più che controbilanciato dall'effetto del ridimensionamento complessivo dell'importo dovuto dalle imprese a titolo di interessi. Ciò dovrebbe agevolare l'attività di recupero da parte dello Stato, con conseguenti risparmi dovuti ai minori esborsi per penalità inflitte dalla Corte di Giustizia per ogni semestre di ritardo nel recupero degli aiuti incompatibili con il diritto dell'Unione europea.

Non presenta poi problemi, per i profili di competenza, neanche la legge n. **230**, in materia di modifiche al codice della navigazione in tema di responsabilità dei piloti dei porti.

Non sembra presentare profili problematici la legge n. **231**, di ratifica dell'Accordo con il Principato di Monaco, avendo il Governo fatto presente - durante l'esame parlamentare - che in merito al riconoscimento a condizioni di reciprocità di un credito per le imposte pagate nel Principato non sono disponibili elementi che consentano una puntuale valutazione degli eventuali effetti di gettito. Ciò "fermo restando che il provvedimento nel suo complesso determinerà una maggiore efficacia nell'attività di accertamento espletata



dall'Amministrazione finanziaria che potrebbe condurre all'emersione di maggiore base imponibile, con conseguente potenziale recupero di gettito per l'erario prudenzialmente non stimato". Si ritiene comunque che in caso di onerosità sia implicita l'attivazione delle clausole di monitoraggio e di salvaguardia di cui alla legge di contabilità.

Del pari prive di profili problematici sono la legge n. **233**, di ratifica della Decisione sull'istituzione dell'Organizzazione congiunta per la cooperazione in tema di armamenti OCCAR, così come la legge n. **236** (d'iniziativa parlamentare), riguardante la materia dei trapianti di organi. La legge n. **235**, riguardante la ratifica dell'Accordo con il Tagikistan per quanto riguarda la collaborazione culturale, scientifica e tecnologica, presenta invece i problemi evidenziati in riferimento alla citata legge n. 209.

Quanto poi alla legge n. **238** (d'iniziativa parlamentare), in materia di produzione e commercio di vino, non sussistono problemi, per i profili qui esaminati, come asseverato peraltro anche dalla dettagliata Relazione tecnica.

Infine, quanto alla legge n. **241**, riguardante la ratifica dell'Accordo con la Repubblica ceca in materia di cooperazione culturale, si ripropongono i problemi già esaminati in riferimento al richiamo alle spese rimodulabili e all'adozione di un modello misto in materia di clausola di salvaguardia, mentre, quanto alla legge n. **242** (d'iniziativa parlamentare), in materia di coltivazione della canapa, si è in presenza di un provvedimento di incentivazione al settore ad invarianza di spesa (ad eccezione dell'art. 6, che destina al settore risorse a legislazione vigente in essere presso il ministero delle politiche agricole): interessando, tra l'altro, la normativa, anche le Regioni (art. 8), la tenuta del vincolo d'invarianza appare confliggere con una completa attuazione della legge.

#### 4. I DECRETI LEGISLATIVI

Tra i decreti legislativi si segnalano quelli di riforma della pubblica amministrazione (cd. legge “Madia”) emanati prima della sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016.

Tra di essi non comporta problemi dal punto di vista finanziario il decreto legislativo n. 171, concernente le modalità di nomina dei direttori sanitari: il testo è comunque provvisto di una clausola di invarianza, che si può ritenere sostenibile, considerato anche che è previsto un contributo a carico di chi partecipa alla procedura di selezione per sostenere il costo di quest’ultima.

Quanto poi al decreto legislativo n. 174, sempre attuativo della richiamata legge cd. “Madia”, in materia di codice della giustizia contabile, sussiste qualche profilo che presenta risvolti dal punto di vista finanziario. Vale la pena di ricordare preliminarmente che sui contenuti dello schema di decreto la Corte si è espressa nella sede delle Sezioni riunite in sede consultiva.

Con specifico riguardo ai profili finanziari, il provvedimento è assistito da una generale clausola di neutralità (art. 219) ed è stato corredato di Relazione tecnica. Il Governo ha ribadito, nel corso dell’esame parlamentare, la neutralità finanziaria - in particolare - degli artt. 6 e 138, rispettivamente, in tema di digitalizzazione dei processi contabili e di istituzione, presso la Corte, di un’anagrafe degli agenti contabili.

Quanto poi al decreto legislativo n. 175, riguardante il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, si tratta di materia nel cui merito già in molte occasioni la Corte ha avuto modo di pronunciarsi (da ultimo in apposita audizione parlamentare), concludendo nel senso che si tratta di una razionalizzazione della tipologia dei soggetti partecipati. Ciò dovrebbe tra l’altro - sempre in base alla predetta audizione - contribuire a definire il quadro delle deroghe alla normativa privatistica che si rendono necessarie per assicurare i principi costituzionali del buon andamento e dell’imparzialità dell’azione amministrativa. Non risultano dunque profili finanziari diretti di segno negativo anche in quanto, come attesta la stessa Relazione tecnica, si tratta di interventi intesi ad accrescere l’efficienza economica ed il contenimento dei costi di funzionamento, con possibili risparmi di spesa, quantificabili solo a consuntivo.

Non comporta aspetti problematici in via diretta (per gli aspetti di competenza) il successivo decreto legislativo n. 176, riguardante l’adeguamento alla normativa comunitaria in materia di strumenti derivati OTC e sistemi di pagamento nonché di regolamento titoli: è comunque prevista una clausola di neutralità.

Il decreto legislativo n. 177, in materia di potenziamento dell’efficacia delle funzioni di polizia e riordino delle funzioni in materia di sicurezza

agroalimentare ed ambientale, anche attraverso l'assorbimento del Corpo forestale dello Stato in altre Forze di polizia, rappresenta un provvedimento di notevole complessità, anche per gli aspetti finanziari (risulta presentata peraltro la Relazione tecnica, caratterizzata da un elevato livello di dettaglio, anche se priva del riepilogo dell'impatto sui tre saldi in riferimento a ciascuna norma). Nel complesso, la normativa, come si desume dall'art. 19, è destinata a rendere possibili risparmi, i quali vengono quantificati nella disposizione richiamata sia per il triennio che a regime e che vengono devoluti, per il 50 per cento, al finanziamento delle misure volte alla perequazione dei trattamenti economici degli appartenenti alle forze di polizia e, per il restante 50 per cento, al miglioramento dei saldi di finanza pubblica. E' poi presente nel testo una norma (art. 19, comma 2) che fa obbligo alle amministrazioni interessate di presentare una relazione annuale al Parlamento che dia conto dell'attuazione del provvedimento, anche in riferimento ai profili finanziari ed in particolare al conseguimento dei risparmi.

Ciò che si può osservare in merito ad un provvedimento di evidente carattere strutturale è che - sempre ferma rimanendo la norma della legge delega che fa obbligo di far entrare in vigore eventuali decreti legislativi onerosi solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore delle corrispondenti coperture - una forma di garanzia circa gli effetti complessivamente non onerosi del provvedimento stesso può essere rinvenuta anche nell'attività di monitoraggio di cui al richiamato art. 19, comma 2, mediante comunicazione annuale al Parlamento anche in merito ai risparmi effettivamente conseguiti. Come di frequente nei casi di normative di sistema, le previsioni dal punto di vista finanziario da associare alle varie norme dipendono infatti da elementi presuntivi che non possono che corrispondere a criteri (come la ragionevolezza e la veridicità) che devono tener conto della situazione in essere al momento della approvazione della normativa. Da questo punto di vista appare da apprezzare la previsione, da parte della nuova legge di contabilità, di un obbligo generalizzato di monitoraggio in tutti i casi di oneri valutati o comunque tali da dipendere dalla evoluzione nel tempo delle variabili interessate. E, nel caso in esame, molti sono i fattori destinati ad influenzare l'effettivo impatto finanziario della normativa, soprattutto in riferimento al passaggio di funzioni tra corpi diversi, ai riflessi che ciò ha sul livello retributivo, per esempio, nonché sulle relative forme di compensazione per le amministrazioni che ricevono personale, ed infine avuto riguardo alla sostenibilità dei vincoli di neutralità finanziaria presenti nel testo. In particolare, è sicuramente da monitorare l'impatto finanziario della normativa, non solo per gli effetti nel breve periodo riferiti alle differenze stipendiali (in particolare, da monitorare saranno i passaggi nei ruoli dei ministeri), ma anche per quelli connessi ad eventuali diversità dei regimi previdenziali e dei sottostanti sistemi di computo.

Quanto poi al decreto legislativo n. **179**, riguardante la revisione del Codice della amministrazione digitale, si tratta della ridefinizione delle linee-guida per l'aggiornamento tecnologico e digitale delle pubbliche amministrazioni, che passa attraverso una serie di atti in termini di dematerializzazione, anche della fase della archiviazione, il tutto ad invarianza di oneri, secondo l'art. 65, nel duplice senso che si provvede nell'ambito delle risorse in essere e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica: al riguardo, a parte aspetti di dettaglio, si osserva che, sebbene la Relazione tecnica specifichi che alcune attività si riferiscono ai nuovi sistemi informativi, non possono escludersi nuovi costi, almeno in termini di investimenti in aggiornamento dei sistemi informatici.

Non comporta poi particolari problemi il decreto legislativo n. **184**, in tema di diritto ad avvalersi di un difensore nel procedimento penale, in attuazione di una normativa eurounitaria, laddove comunque è prevista una clausola di neutralità.

Quanto al decreto legislativo n. **185**, riguardante modifiche a precedenti decreti delegati in materia di lavoro (cd. *Jobs Act*), in relazione al cui corrispondente atto governativo n. 311 risulta presentata una dettagliata Relazione tecnica, si osserva che si tratta di aggiustamenti operativi in una materia caratterizzata da elevata complessità. Per i profili finanziari non si rinvencono adeguate indicazioni nella Relazione tecnica, idonee a suffragare, per esempio - pur a fronte di numerosi elementi in gioco di sicura rilevanza finanziaria - la conclusione secondo cui non vi sarebbero oneri netti in riferimento all'art. 2, comma 1, lettera a), riguardante la possibilità di trasformare i contratti di solidarietà "difensiva" in contratti di solidarietà "espansiva". La riportata conclusione si basa infatti sull'affermazione secondo cui "l'effetto del costo delle agevolazioni previste dall'art. 41 del decreto legislativo n. 148 del 2015 è decisamente controbilanciato dal risparmio sulla prestazione di integrazione salariale non erogata dall'INPS, seppur valutato al netto della minore contribuzione addizionale dovuta dal datore di lavoro per i periodi di integrazione salariale...".

In materia poi di trattamenti straordinari di integrazione salariale, il Governo, nel corso dell'*iter* parlamentare in sede consultiva, ha garantito il monitoraggio per l'osservanza dei limiti di spesa in essere.

Circa poi il decreto legislativo n. **201**, inteso ad istituire un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo al fine di promuovere la crescita sostenibile delle economie marittime, lo sviluppo sostenibile delle zone marine e l'uso sostenibile delle risorse marine, come si desume dall'art. 1, che ne detta le finalità, si registra l'esistenza di una generale clausola d'invarianza, per la quale si rinvia alle considerazioni generali già espresse in altre circostanze e nella premessa alla presente Relazione.

Per quanto concerne poi i due decreti legislativi nn. **202** e **203**, rispettivamente, in materia di confisca di beni strumentali e di proventi di reato nell'Unione Europea e impiego di lavoratori stagionali, le clausole d'invarianza sembrano presentare una ragionevole sostenibilità.

Quanto al decreto legislativo n. **218**, in materia di semplificazione dell'attività degli enti pubblici di ricerca, premesso che non risultano espressi i pareri delle Commissioni bilancio di entrambi i rami del Parlamento, è da osservare che trattasi di un riordino complessivo della materia in attuazione della legge cd. "Madia" e che, almeno per la parte relativa alle assunzioni di personale, all'art. 9 si prevede comunque un meccanismo di monitoraggio e di definizione da parte del Governo dei limiti massimi in materia, al duplice fine di garantire la sostenibilità della spesa del comparto ed il rispetto degli equilibri di bilancio. Eventualmente sarebbe stato utile esplicitare una clausola di monitoraggio e di obbligo a riferire circa i relativi esiti.

Quanto al decreto legislativo n. **219**, dettante il riordino delle Camere di commercio, si fa presente che la normativa è dotata di clausola d'invarianza, pur in riferimento ad un settore che, anche se incluso nel perimetro delle pubbliche amministrazioni, ricomprende enti che non gravano sul bilancio dello Stato, come ricorda la Relazione tecnica: ciò premesso, considerato che lo scopo dell'iniziativa è di ridurre i diritti camerali (secondo percentuali fissate dalla normativa) e che, come confermato dal Governo nel corso dell'esame parlamentare, i risparmi in termini di ricollocamento del personale soprannumerario non possono che essere limitati (la stima è pari a 500 unità circa), non è dato suffragare la sostenibilità della clausola di neutralità in assenza di previsioni coerenti che garantiscano risparmi almeno equivalenti alla riduzione delle entrate. Ciò al fine di escludere riflessi negativi per la finanza pubblica, anche considerando che nel settore si è già avuta nel 2014 una riduzione del diritto annuale di 400 milioni, con corrispondente, secondo quanto riferito dal Governo nella predetta sede, "taglio delle spese comprimibili...tale da garantire, attualmente, la generale sostenibilità con le minori entrate delle attività già svolte a legislazione vigente dagli enti del sistema camerale".

Il Governo ha genericamente sostenuto che il provvedimento "rafforza la prevista sostenibilità, attraverso l'introduzione di specifiche misure di razionalizzazione e contenimento della spesa, anche in considerazione della circostanza che i risparmi attesi, seppur quantificabili solo a consuntivo, derivanti dalla riduzione delle spese di funzionamento e di personale e dalla riorganizzazione delle funzioni amministrative necessarie, consentono di migliorare qualitativamente il quadro finanziario già delineato e di ottenere un più o meno limitato recupero di capacità di spesa promozionale".

Per quanto concerne poi il decreto legislativo n. **221**, in materia di riordino dell'ordinamento riguardante gli incentivi fiscali, previdenziali e contributivi in

favore delle imprese marittime, si ricorda preliminarmente che la legge delega presenta un vincolo di neutralità al riguardo. In merito poi alla sostenibilità di quest'ultima, poiché lo scopo della normativa sembrerebbe quello di escludere dalle agevolazioni le imprese che non imbarchino personale esclusivamente comunitario e pur considerando che la Relazione tecnica sostiene che non sono stimabili effetti diretti ed immediati (al netto del previsto periodo transitorio di vigenza della precedente normativa), è utile ricordare come lo stesso Governo abbia fatto presente che non sono preventivabili gli effetti fiscali di comportamenti dei destinatari della normativa intesi a modificare sia lo stato di iscrizione delle navi che il numero delle stesse iscritte, con conseguenti, possibili minori entrate. Ciò induce a condividere la conclusione circa l'impossibilità di quantificare eventuali perdite di gettito e di apprestare le relative coperture finanziarie, ma non esclude l'opportunità di prevedere nel testo un obbligo a riferire, fermo rimanendo il richiamo implicito alla legge di contabilità.

Non sembra comportare problemi il decreto legislativo n. **222**, riguardante l'individuazione di procedimenti oggetti di autorizzazione e segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), tenuto conto che il passaggio a procedure di carattere telematico dovrebbe comportare anzi dei risparmi, come ha sottolineato il Governo nel corso dell'esame parlamentare.

Non sembrano poi comportare profili problematici i due decreti legislativi nn. **223** e **224**, in materia di adeguamento ai regolamenti UE che, rispettivamente, attribuiscono alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche riguardanti la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e dettano norme per i documenti contenenti le informazioni chiave per i prodotti d'investimento al dettaglio e assicurativi preassemblati: peraltro, in entrambi i casi è prevista una formale clausola di salvaguardia.

Quanto poi al decreto legislativo n. **227**, relativo alla possibilità per gli Stati membri dell'Unione Europea di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati sul loro territorio, va segnalato che la clausola di neutralità appare sostenibile rispetto all'impatto della normativa sull'ordinamento in vigore.



## **TAVOLE E FIGURE(\*)**

(\*) Le indicazioni numeriche delle tavole da 2 a 5 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 2016

N.	Legge/D.Lgs. n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	D.L n.	Scheda analitica n. (*)	Iniziativa	Atto n.
Leggi									
1	170	12 agosto 2016	Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2015	204	1° settembre 2016			Gov.	C. 3540 S. 2345
2	186	3 ottobre 2016	Ratifica ed esecuzione dei seguenti Accordi: a) Accordo di partenariato e cooperazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica dell'Iraq, dall'altra, con Allegati, fatto a Bruxelles l'11 maggio 2012; b) Accordo quadro di partenariato e cooperazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica delle Filippine, dall'altra, fatto a Phnom Penh l'11 luglio 2012	243 S. O.	17 ottobre 2016		1	Gov.	S. 1946 C. 3944
3	188	3 ottobre 2016	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di mutua assistenza amministrativa in materia doganale tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo degli Stati uniti messicani, con Allegato, fatto a Roma il 24 ottobre 2011	244	18 ottobre 2016		2	Gov.	S. 1331 C. 3940
4	190	3 ottobre 2016	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo del Principato di Andorra sullo scambio di informazioni in materia fiscale, fatto a Madrid il 22 settembre 2015	245	19 ottobre 2016			Gov.	S. 2193 C. 3768
5	191	3 ottobre 2016	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica dell'Armenia nel settore della difesa, fatto a Jerevan il 17 ottobre 2012	246	20 ottobre 2016		3	Gov.	S. 1661 C. 3943
6	192	3 ottobre 2016	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo fra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica socialista del Vietnam di cooperazione nella lotta alla criminalità, fatto a Roma il 9 luglio 2014	247	21 ottobre 2016		4	Gov.	S. 2107 C. 3766
7	195	12 ottobre 2016	Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2015	253 S. O.	28 ottobre 2016			Gov.	C. 3973 S. 2521
8	196	12 ottobre 2016	Disposizioni per l'assettamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2016	253 S. O.	28 ottobre 2016			Gov.	C. 3974 S. 2522
9	197	25 ottobre 2016	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 agosto 2016, n. 168, recante misure urgenti per la definizione del contenzioso presso la Corte di cassazione, per l'efficienza degli uffici giudiziari, nonché per la giustizia amministrativa	254	29 ottobre 2016	168/2016	5	Gov.	C. 4025 S. 2550
10	198	26 ottobre 2016	Istituzione del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione e deleghe al Governo per la ridefinizione della disciplina del sostegno pubblico per il settore dell'editoria e dell'emittenza radiofonica e televisiva locale, della disciplina di profili pensionistici dei giornalisti e della composizione e delle competenze del Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti. Procedura per l'affidamento in concessione del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale	255	31 ottobre 2016			Parl.	C. 3317 S. 2271 C. 3317-3345-B

N.	Legge/D.Lgs. n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	D.L. n.	Scheda analitica n. (*)	Iniziativa	Atto n.
Leggi									
11	199	29 ottobre 2016	Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo	257	3 novembre 2016			Gov.	S. 2217 C. 4008
12	204	4 novembre 2016	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di Parigi collegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato a Parigi il 12 dicembre 2015	263	10 novembre 2016		6	Gov.	C. 4079 S. 2568
13	207	3 novembre 2016	Dichiarazione di monumento nazionale della Casa Museo Gramsci in Ghilarza	270	18 novembre 2016			Parl.	C. 3450 S. 2342
14	208	3 novembre 2016	Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Panama per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le evasioni fiscali, con Protocollo aggiuntivo, fatta a Roma e a Città di Panama il 30 dicembre 2010	272	21 novembre 2016		7	Gov.	C. 3530 S. 2404
15	209	3 novembre 2016	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica d'Austria in materia di cooperazione di polizia, fatto a Vienna l'11 luglio 2014	272	21 novembre 2016		8	Gov.	C. 3086 S. 2523
16	210	3 novembre 2016	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo del Principato del Liechtenstein sullo scambio di informazioni in materia fiscale, con Protocollo e Protocollo Aggiuntivo, fatto a Roma il 26 febbraio 2015	273	22 novembre 2016			Gov.	C. 3332 S. 2311
17	211	3 novembre 2016	Ratifica ed esecuzione dei seguenti Trattati: a) Trattato di estradizione tra la Repubblica italiana e la Repubblica del Cile, fatto a Roma il 27 febbraio 2002, con Protocollo aggiuntivo, fatto a Santiago il 4 ottobre 2012; b) Accordo di mutua assistenza amministrativa per la prevenzione, l'accertamento e la repressione delle infrazioni doganali tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica del Cile, fatto a Bruxelles il 6 dicembre 2005	273	22 novembre 2016		9	Gov.	C. 3269 S. 2469
18	212	3 novembre 2016	Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Cile per eliminare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le evasioni e le elusioni fiscali, con Protocollo, fatta a Santiago il 23 ottobre 2015	274	23 novembre 2016		10	Gov.	C. 3759 S. 2466
19	213	3 novembre 2016	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione tra il Governo della Repubblica italiana e il Regno hascenita di Giordania in materia di lotta alla criminalità, fatto ad Amman il 27 giugno 2011	274	23 novembre 2016		11	Gov.	C. 3285 S. 2406
20	214	3 novembre 2016	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo su un tribunale unificato dei brevetti, con Allegati, fatto a Bruxelles il 19 febbraio 2013	275	24 novembre 2016		12	Gov.	C. 3867 S. 2524
21	215	3 novembre 2016	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Armenia sulla cooperazione e sulla mutua assistenza in materia doganale, fatto a Yerevan il 6 marzo 2009	275	24 novembre 2016		13	Gov.	C. 3511 S. 2405

segue

N.	Legge/D.Lgs. n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	D.L. n.	Scheda analitica n. (*)	Iniziativa	Atto n.
Leggi									
22	216	3 novembre 2016	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo di Bermuda per lo scambio di informazioni in materia fiscale, fatto a Londra il 23 aprile 2012	276	25 novembre 2016			Gov.	C. 3529 S. 2468
23	217	3 novembre 2016	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo del Turkmenistan sullo scambio di informazioni in materia fiscale, fatto a Roma il 4 maggio 2015	276	25 novembre 2016			Gov.	C. 3462 S. 2467
24	220	14 novembre 2016	Disciplina del cinema e dell'audiovisivo	277	26 novembre 2016		14	Gov.	S. 2287 C. 4080
25	225	1° dicembre 2016	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili	282 S. O.	2 dicembre 2016	193/2016	15	Gov.	C. 4110 S. 2595
26	226	23 novembre 2016	Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 228, in materia di modalità di pagamento e criteri di calcolo degli interessi sulle somme dovute per gli aiuti di Stato dichiarati incompatibili con la normativa europea, concessi sotto forma di sgravio, nel triennio 1995-1997, in favore delle imprese operanti nei territori di Venezia e Chioggia	285	6 dicembre 2016			Parl.	C. 3651 S. 2497
27	229	15 dicembre 2016	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016	294	17 dicembre 2016	189/2016	16	Gov.	S. 2567 C. 4158
28	230	1° dicembre 2016	Modifiche al codice della navigazione in materia di responsabilità dei piloti dei porti e disposizioni in materia di servizi tecnico-nautici	295	19 dicembre 2016			Parl.	C. 2721 S. 2460
29	231	1° dicembre 2016	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo del Principato di Monaco sullo scambio di informazioni in materia fiscale, con Protocollo, fatto a Monaco il 2 marzo 2015	297	21 dicembre 2016			Gov.	C. 3330 S. 2310
30	232	11 dicembre 2016	Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019	298 S. O.	22 dicembre 2016			Gov.	C. 4127 S. 2611 C. 4127-Bis
31	233	1° dicembre 2016	Ratifica ed esecuzione della Decisione del Consiglio di sorveglianza recante modifiche all'Allegato IV della Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana, il Governo della Repubblica francese, il Governo della Repubblica federale di Germania ed il Governo del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sull'istituzione dell'Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti OCCAR del 9 settembre 1998, fatta a Roma il 10 giugno 2014	298	22 dicembre 2016			Gov.	C. 3199 S. 2470
32	235	1° dicembre 2016	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Tagikistan sulla cooperazione culturale, scientifica e tecnologica, fatto a Dushanbe il 22 maggio 2007	299	23 dicembre 2016		17	Gov.	C. 2800 S. 2472

segue

N.	Legge/D.Lgs. n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	D.L n.	Scheda analitica n. (*)	Iniziativa	Atto n.
<b>Leggi</b>									
33	236	11 dicembre 2016	Modifiche al codice penale e alla legge 1° aprile 1999, n. 91, in materia di traffico di organi destinati al trapianto e alla legge 26 giugno 1967, n. 458, in materia di trapianto del rene tra persone viventi	299	23 dicembre 2016			Parl.	S. 922 C. 2937
34	238	12 dicembre 2016	Disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino	302	28 dicembre 2016			Parl.	C. 2236 S. 2535 C. 2236 - 2618-B
35	241	1° dicembre 2016	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica ceca sulla cooperazione in materia di cultura,	304	30 dicembre 2016		18	Parl.	C. 2004 S. 2322
36	242	2 dicembre 2016	Disposizioni per la promozione della coltivazione e della filiera agroindustriale della canapa	304	30 dicembre 2016			Parl.	C. 1373 S. 2144
<b>Decreti Legislativi</b>									
1	171	4 agosto 2016	Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria	206	3 settembre 2016				305
2	174	26 agosto 2016	Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124	209 S.O.	7 settembre 2016				313
3	175	19 agosto 2016	Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica	210	8 settembre 2016				297 297-BIS
4	176	12 agosto 2016	Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 909/2014 relativo al miglioramento del regolamento titoli nell'Unione europea e ai depositari centrali di titoli e recante modifica delle direttive 98/26/CE e 2014/65/UE e del regolamento (UE) n. 236/2012 per il completamento dell'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 648/2012 sugli strumenti derivati OTC, le controparti centrali e i repertori di dati sulle negoziazioni, nonché attuazione della direttiva 98/26/CE concernente il carattere definitivo del regolamento nei sistemi di pagamento e nei sistemi di regolamento titoli, come modificata dai regolamenti (UE) n. 648/2012 e n. 909/2014	211	9 settembre 2016				-
5	177	19 agosto 2016	Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche	213	12 settembre 2016		19		306
6	179	26 agosto 2016	Modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche	214	13 settembre 2016				307
7	184	15 settembre 2016	Attuazione della direttiva 2013/48/UE, relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le Autorità consolari	231	3 ottobre 2016				317

segue

N.	Legge/D.Lgs. n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	D.L. n.	Scheda analitica n. (*)	Iniziativa	Atto n.
Decreti Legislativi									
8	185	24 settembre 2016	Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 15 giugno 2015, n. 81 e 14 settembre 2015, nn. 148, 149, 150 e 151, a norma dell'articolo 1, comma 13, della legge 10 dicembre 2014, n. 183	235	7 ottobre 2016		20		311
9	201	17 ottobre 2016	Attuazione della direttiva 2014/89/UE che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo	260	7 novembre 2016				318
10	202	29 ottobre 2016	Attuazione della direttiva 2014/42/UE relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea	262	9 novembre 2016				323
11	203	29 ottobre 2016	Attuazione della direttiva 2014/36/UE sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di Paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali	262	9 novembre 2016				320
12	218	25 novembre 2016	Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca ai sensi dell'articolo 13 della legge 7 agosto 2015, n. 124	276	25 novembre 2016		21		329
13	219	25 novembre 2016	Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura	276	25 novembre 2016				327
14	221	29 ottobre 2016	Riordino delle disposizioni legislative vigenti in materia di incentivi fiscali, previdenziali e contributivi in favore delle imprese marittime, a norma dell'articolo 24, comma 11, della legge 7 luglio 2016, n. 122	277	26 novembre 2016				321
15	222	25 novembre 2016	Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124	277 S. O.	26 novembre 2016				322
16	223	14 novembre 2016	Adeguamento della normativa nazionale al regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi	278	28 novembre 2016				325
17	224	14 novembre 2016	Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 1286/2014, relativo ai documenti contenenti le informazioni chiave per i prodotti d'investimento al dettaglio e assicurativi preassemblati	278	28 novembre 2016				326
18	227	14 novembre 2016	Attuazione della direttiva (UE) 2015/412, che modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) sul loro territorio	288	10 dicembre 2016				324

(\*) 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 2016**

(in migliaia)

N.	2015	2016	2017	2018	Onere permanente	Note Plur./suc.
<b>Leggi</b>						
186	106	106	106	106	106	
188	0	18	18	18	18	
191	0	6	0	6	6	
192	0	60	60	60	60	
197	0	0	5.803	6.123	3.840	1
204	0	50.000	51.943	52.543	2.543	
208	0	0	380	380	380	
209	0	126	126	126	126	
211	0	38	38	38	38	
212	0	0	425	425	425	
213	0	169	169	169	169	
214	0	456	621	587	441	2
215	0	19	11	19	31	
220	0	0	233.565	233.986	233.565	
225	0	3.325.288	4.579.300	5.949.300	2.989.300	3
229	0	825.402	510.190	321.000	0	4
235	0	172	172	177	177	
241	0	477	477	481	481	
<b>Totale</b>	<b>106</b>	<b>4.202.338</b>	<b>5.383.405</b>	<b>6.565.544</b>	<b>3.231.706</b>	
<b>Decreti legislativi</b>						
177	0	0	2.670	568	568	
185	0	303.000	78.600	0	0	
218	0	0	68.000	0	0	
<b>Totale</b>	<b>0</b>	<b>303.000</b>	<b>149.270</b>	<b>568</b>	<b>568</b>	
<b>Totale complessivo</b>	<b>106</b>	<b>4.505.338</b>	<b>5.532.675</b>	<b>6.566.112</b>	<b>3.232.274</b>	

1) € 3,2 mln per il 2019, € 3,3 mln per il 2020, € 3,6 mln per ciascuno degli anni dal 2021 al 2023, € 3,7 mln per il 2024 ed € 3,8 mln per il 2025

2) € 496 mila per il 2019, € 561 mila per il 2020, € 626 mila per il 2021, € 691 mila per il 2022 ed € 300 mila per il 2023

3) € 3.270 mln per il 2019

4) € 90,63 mln per il 2019, € 73,78 mln per il 2020, € 12,5 mln per il 2021 e € 130 mila per il 2022

Tavola 3

**QUADRO RIASSUNTIVO DELLE MODALITA' DI COPERTURA DEGLI ONERI  
RIFERITI A LEGGI ORDINARIE E DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI NEL  
PERIODO SETTEMBRE - DICEMBRE 2016**

	<i>(in migliaia)</i>					
	2015	2016	2017	2018	Totale quadriennio	%
	<b>Leggi</b>					
<b>Fondi speciali:</b>						
<i>parte corrente</i>	106	4.015	21.657	6.890	32.667	0,20
<i>c/ capitale</i>		129.300	170.372	50.000	349.672	2,16
<b>Totale fondi speciali</b>	<b>106</b>	<b>133.315</b>	<b>192.029</b>	<b>56.890</b>	<b>382.339</b>	<b>2,36</b>
<b>Modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa</b>						0,00
<b>Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa</b>		3.190.565	430.078	262.110	3.882.752	23,95
<b>Nuove o maggiori entrate</b>		313.600	4.761.350	6.278.700	11.353.649	70,04
<b>Altre forme di copertura</b>		592.600			592.600	3,66
<b>Totale</b>	<b>106</b>	<b>4.230.080</b>	<b>5.383.456</b>	<b>6.597.699</b>	<b>16.211.341</b>	<b>100</b>
	<b>Decreti Legislativi</b>					
<b>Fondi speciali:</b>						
<i>parte corrente</i>						0,00
<i>c/ capitale</i>						0,00
<b>Totale fondi speciali</b>						0,00
<b>Modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa</b>						0,00
<b>Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa</b>		310.970	207.645	56.831	575.446	100,00
<b>Nuove o maggiori entrate</b>						0,00
<b>Altre forme di copertura</b>						0,00
<b>Totale</b>		<b>310.970</b>	<b>207.645</b>	<b>56.831</b>	<b>575.446</b>	<b>100</b>
<b>Totale complessivo</b>	<b>106</b>	<b>4.541.050</b>	<b>5.591.101</b>	<b>6.654.530</b>	<b>16.786.787</b>	



Tavola 4

**QUADRO RIASSUNTIVO DEGLI ONERI FINANZIARI APPROVATI  
CON LEGGI ORDINARIE E DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI NEL  
PERIODO GENNAIO - DICEMBRE 2016**

*(in migliaia)*

Leggi					
N.	2015	2016	2017	2018	Onere permanente
213/2015	1		1		1
214/2015		2		2	2
215/2015	77	77	77	77	77
216/2015	100	100	100	100	100
217/2015		6	6	6	6
218/2015		10	10	10	10
220/2015	5.000	9.687	9.687	9.687	9.687
221/2015	800	21.536	12.685	12.685	1.000
9	1.165.094	129.312	30.000		
13	300.000	651.700	213.100	13.100	13.100
21		97.500	8.500	6.500	
49		341.000	1.000	19.200	2.000
52	1	1	1	1	1
54	2		2		2
55	56	56	56	56	56
56	11	11	11	11	11
62	5		5		5
64	5		5		5
76		3.700	6.700	8.000	22.700
77	171	169	175	173	175
79		549	547	547	547
89		76.000	24.200	16.200	16.200
106		18.300	20.000	20.000	20.000
110		206.000	103.000	103.000	
112		90.000	90.258	90.150	90.150
119		228.642	105.373	131.500	
122		9.622	24.942	22.602	22.842
130			1.846	1.081	1.081
131		1.314.651			
139		20	20	20	20
147		38	38	38	38
151			200	200	200
152	344	344	344	344	344
155		100	100	100	100
157		3.045	3.045	3.045	3.045
160		312.185	608.572	97.983	19.983
161		5.956	33.638	33.638	33.638

segue

Leggi					
N.	2015	2016	2017	2018	Onere permanente
163		3.010	2.540	200	200
166		3.000	2.000	2.000	
167		25.715	25.715	25.715	25.715
186	106	106	106	106	106
188		18	18	18	18
191		6		6	6
192		60	60	60	60
197			5.803	6.123	3.840
204		50.000	51.943	52.543	2.543
208			380	380	380
209		126	126	126	126
211		38	38	38	38
212			425	425	425
213		169	169	169	169
214		456	621	587	441
215		19	11	19	31
220			233.565	233.986	233.565
225		3.325.288	4.579.300	5.949.300	2.989.300
229		825.402	510.190	321.000	
235		172	172	177	177
241		477	477	481	481
<b>Totale</b>	<b>1.471.772</b>	<b>7.754.382</b>	<b>6.711.904</b>	<b>7.183.515</b>	<b>3.514.747</b>
Decreti legislativi					
N.	2015	2016	2017	2018	Onere permanente
212/2015		1.280	1.280	1.280	1.280
7		130	87	87	87
34					
90		13.844	12.212	11.444	2.500
93		7.180	6.770	7.485	1.500
177			2.670	568	568
185		303.000	78.600		
218			68.000		
<b>Totale</b>		<b>325.434</b>	<b>169.619</b>	<b>20.864</b>	<b>5.935</b>
<b>Totale complessivo</b>	<b>1.471.772</b>	<b>8.079.816</b>	<b>6.881.523</b>	<b>7.204.379</b>	<b>3.520.682</b>

**QUADRO RIASSUNTIVO DELLE MODALITA' DI COPERTURA DEGLI ONERI  
RIFERITI A LEGGI ORDINARIE E DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI NEL  
PERIODO GENNAIO - DICEMBRE 2016**

	<i>(in migliaia)</i>					
	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>Totale quadriennio</b>	<b>%</b>
<b><i>Fondi speciali:</i></b>						
<i>parte corrente</i>	12.678	38.750	72.642	57.017	181.087	0,76
<i>c/ capitale</i>	85.000	241.638	217.039	126.667	670.344	2,81
<b><i>Totale fondi speciali</i></b>	<b>97.678</b>	<b>280.388</b>	<b>289.681</b>	<b>183.684</b>	<b>851.431</b>	<b>3,57</b>
<b><i>Modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa</i></b>						0,00
<b><i>Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa</i></b>	<b>550.500</b>	<b>6.239.959</b>	<b>1.266.543</b>	<b>683.380</b>	<b>8.740.382</b>	<b>36,69</b>
<b><i>Nuove o maggiori entrate</i></b>	<b>0</b>	<b>904.254</b>	<b>4.867.010</b>	<b>6.409.020</b>	<b>12.180.283</b>	<b>51,13</b>
<b><i>Altre forme di copertura</i></b>	<b>823.600</b>	<b>691.615</b>	<b>516.715</b>	<b>16.715</b>	<b>2.048.645</b>	<b>8,60</b>
<b>Totale complessivo</b>	<b>1.471.778</b>	<b>8.116.216</b>	<b>6.939.949</b>	<b>7.292.799</b>	<b>23.820.741</b>	<b>100</b>

Tavola 5a

di cui LEGGI ORDINARIE

(in migliaia)

	2015	2016	2017	2018	Totale quadriennio	%
<b>Fondi speciali:</b>						
<i>parte corrente</i>	12.678	38.750	72.642	57.017	181.087	0,78
<i>c/ capitale</i>	85.000	241.638	217.039	126.667	670.344	2,89
<b>Totale fondi speciali</b>	<b>97.678</b>	<b>280.388</b>	<b>289.681</b>	<b>183.684</b>	<b>851.431</b>	<b>3,67</b>
<b>Modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa</b>						0,00
<b>Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa</b>	<b>550.500</b>	<b>5.906.555</b>	<b>1.038.549</b>	<b>606.253</b>	<b>8.101.857</b>	<b>34,95</b>
<b>Nuove o maggiori entrate</b>	<b>0</b>	<b>904.254</b>	<b>4.867.010</b>	<b>6.409.020</b>	<b>12.180.283</b>	<b>52,54</b>
<b>Altre forme di copertura</b>	<b>823.600</b>	<b>691.615</b>	<b>516.715</b>	<b>16.715</b>	<b>2.048.645</b>	<b>8,84</b>
<b>Totale</b>	<b>1.471.778</b>	<b>7.782.812</b>	<b>6.711.955</b>	<b>7.215.672</b>	<b>23.182.216</b>	<b>100</b>

Tavola 5b

di cui DECRETI LEGISLATIVI

(in migliaia)

	2015	2016	2017	2018	Totale quadriennio	%
<b>Fondi speciali:</b>						
<i>parte corrente</i>						0,00
<i>c/ capitale</i>						0,00
<b>Totale fondi speciali</b>						0,00
<b>Modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa</b>						0,00
<b>Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa</b>		333.404	227.994	77.127	638.525	100,00
<b>Nuove o maggiori entrate</b>						0,00
<b>Altre forme di copertura</b>						0,00
<b>Totale</b>		333.404	227.994	77.127	638.525	100

## LEGGI ORDINARIE

Figura A1

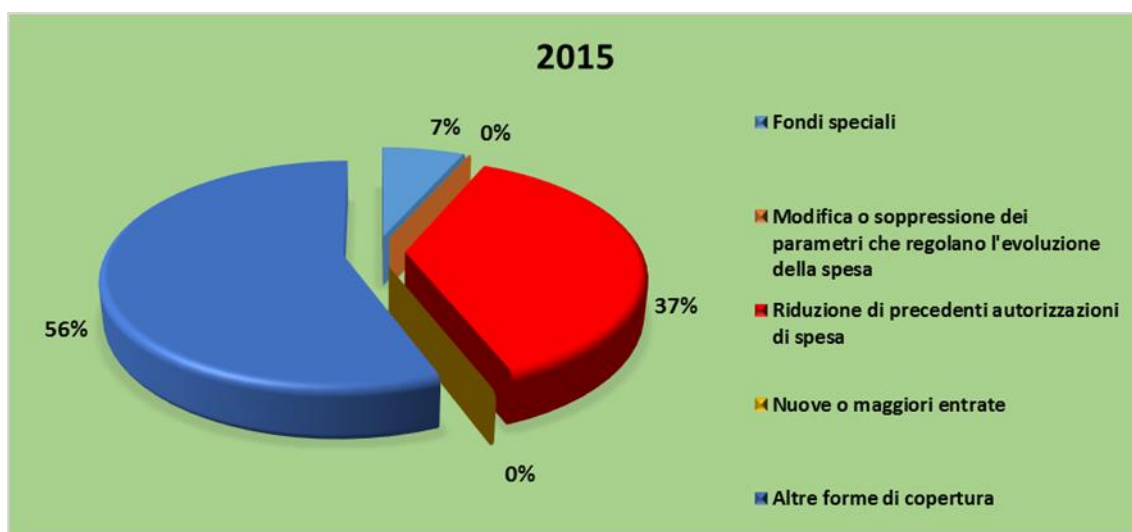


Figura A2

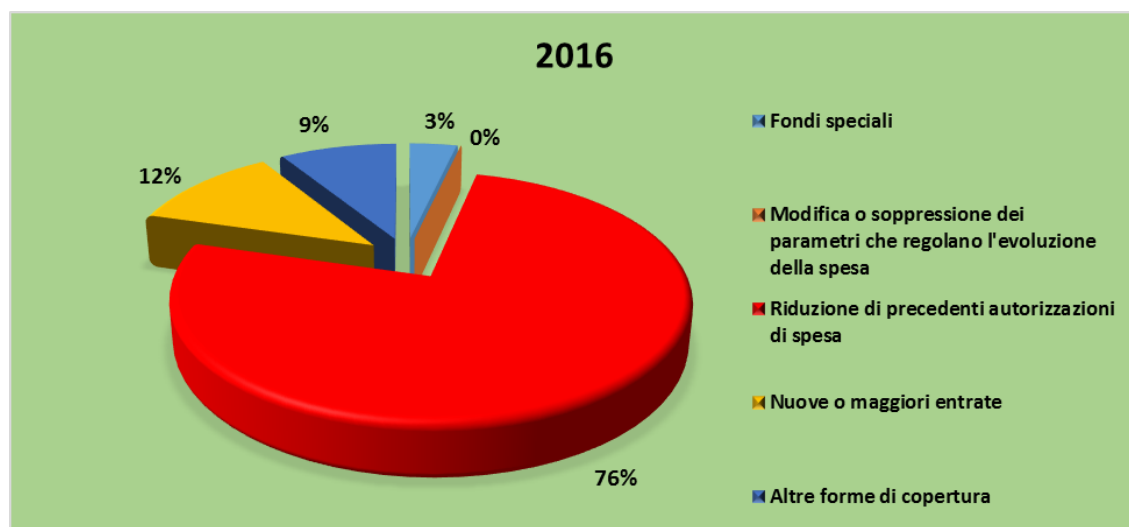


Figura A3

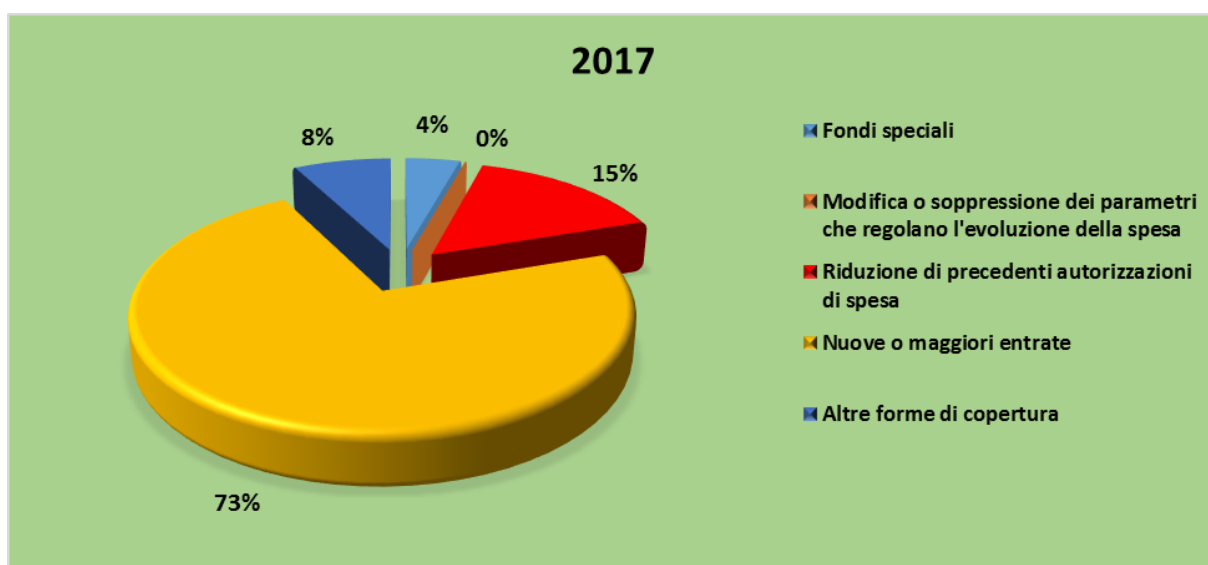
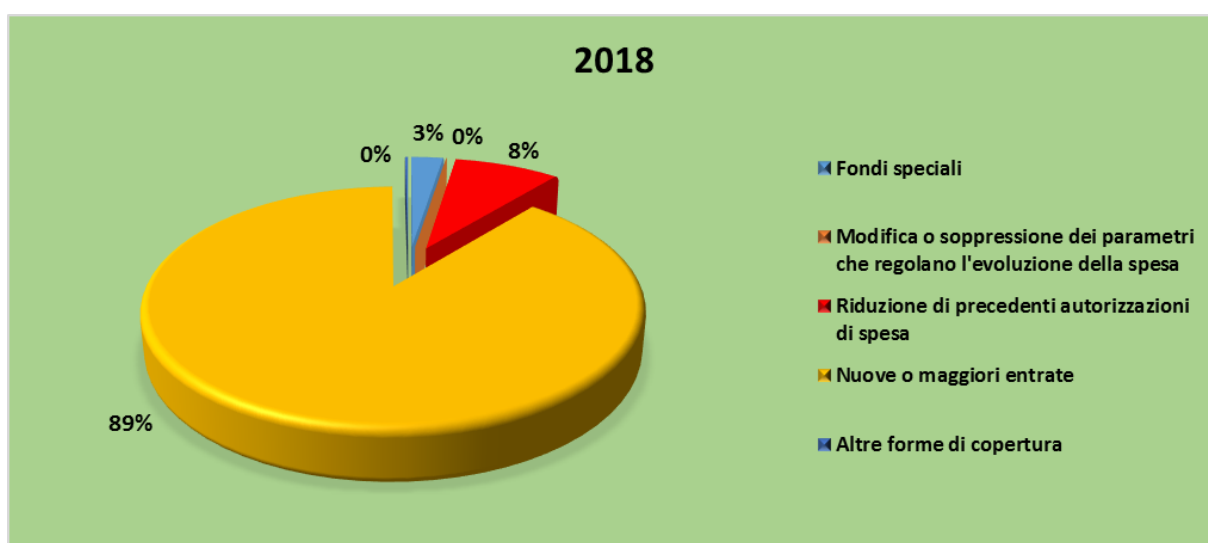
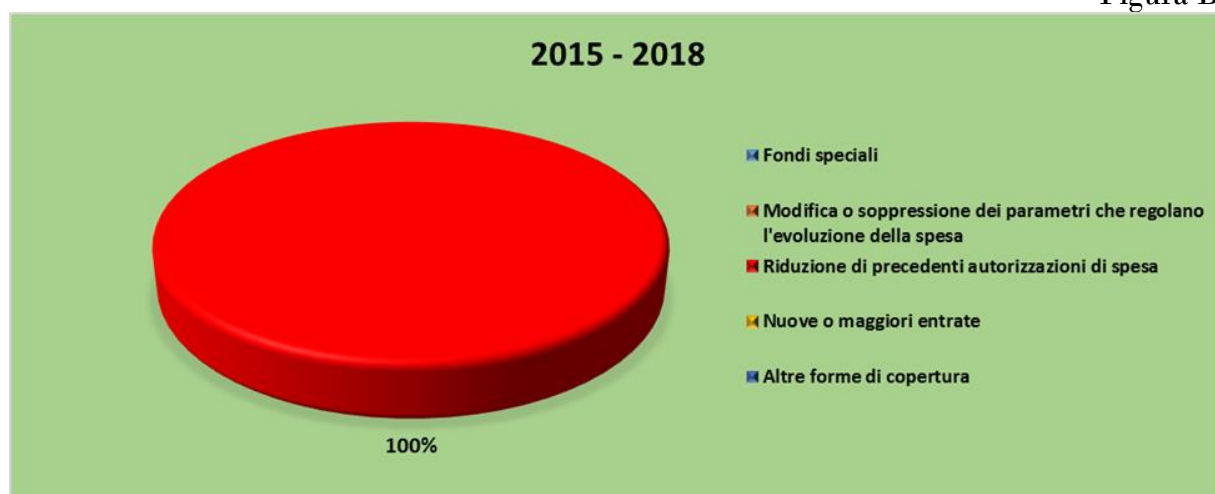


Figura A4



## DECRETI LEGISLATIVI

Figura B







## ONERI E COPERTURE SCHEDE ANALITICHE

### **Legenda:**

Le modalità di copertura riportate per ciascuna norma sono quelle previste dall'art. 17 della legge n. 196 del 2009 e successive modificazioni ed integrazioni:

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

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



**SCHEDA N. 1**

**Legge 3 ottobre 2016, n. 186 - Ratifica ed esecuzione dei seguenti Accordi: a) Accordo di partenariato e cooperazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica dell'Iraq, dall'altra, con Allegati, fatto a Bruxelles l'11 maggio 2012; b) Accordo quadro di partenariato e cooperazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica delle Filippine, dall'altra, fatto a Phnom Penh l'11 luglio 2012**

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

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2015	2016	2017	2018	Perm.	Note Plur./suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2015	2016	2017	2018	Perm.	Note Plur./suc.
38	2, lett. e) dell'Accordo tra l'UE e la Repubblica delle Filippine	Minori entrate delle tasse di ancoraggio, per effetto dell'equiparazione delle navi battenti bandiera filippina alle navi italiane		106	106	106	106	106		3	1	a Accantonamento parte corrente - Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale		106	106	106	106	106	106
TOTALE				106	106	106	106	106		TOTALE				106	106	106	106	106	106

SCHEDA N. 2

Legge 3 ottobre 2016, n. 188 - Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di mutua assistenza amministrativa in materia doganale tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo degli Stati Uniti messicani, con Allegato, fatto a Roma il 24 ottobre 2011

Saldo netto da finanziare (in migliaia)																		
ONERI										COPERTURE								
Art.	Co.	Disposizione	Note	2015	2016	2017	2018	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2015	2016	2017	2018	Perm. Plur./ suc.
13, 14, 15 e 22 dell'Accordo	-	Spese di missione di funzionari italiani e messicani nonché funzionamento della Commissione mista								3	1	Accantonamento parte corrente - a Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale			18	18	18	18
TOTALE					18	18	18	18		TOTALE					18	18	18	18

SCHEDA N. 3

Legge 3 ottobre 2016, n. 191 - Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica dell'Armenia nel settore della difesa, fatto a Jerevan il 17 ottobre 2012

Saldo netto da finanziare (in migliaia)																				
ONERI											COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2015	2016	2017	2018	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2015	2016	2017	2018	Perm.	Note Plur./ suc.	
2, paragrafo 1, punto 4) dell'Accordo	-	Spese di viaggio e di missione	1		6		6	6		3	1	a	Accantonamento parte corrente - Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	2		6	6	6	6	
TOTALE				6		6	6	6		TOTALE				6		6	6	6	6	
1 e 2) Ad anni alterni																				

SCHEDA N. 4

Legge 3 ottobre 2016, n. 192 - Ratifica ed esecuzione dell'Accordo fra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica socialista del Vietnam di cooperazione nella lotta alla criminalità, fatto a Roma il 9 luglio 2014

Saldo netto da finanziare (in migliaia)																			
ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2015	2016	2017	2018	Perm. Plur./ suc.	Note	Art.	Co.	Modalità	Note	2015	2016	2017	2018	Perm. Plur./ suc.	Note
4 e 6 dell'Accordo	-	Spese di viaggio e di missione			38	38	38	38		3	1	Accantonamento parte corrente - a Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale							
4 e 6 dell'Accordo	-	Spese di docenza, materiale didattico e interpretariato			22	22	22	22							60	60	60	60	60
TOTALE				60	60	60	60	60		TOTALE				60	60	60	60	60	60

SCHEDA N. 5

Legge 25 ottobre 2016, n. 197 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 agosto 2016, n. 168, recante misure urgenti per la definizione del contenzioso presso la Corte di cassazione, per l'efficienza degli uffici giudiziari, nonché per la giustizia amministrativa

Saldo netto da finanziare (in migliaia)																			
ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2015	2016	2017	2018	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2015	2016	2017	2018	Perm.	Note Plur./ suc.
2	2, 3 e 4	Ampliamento del 10% del numero dei concorrenti dichiarati idonei ai fini della nomina e della relativa assunzione di magistrati ordinari, nonché riduzione di sei mesi del periodo di tirocinio formativo ai fini della immissione in ruolo dei magistrati				5.804	6.124	3.841	1	11	4		Riduzione del fondo per il recupero di efficienza del sistema giudiziario e il potenziamento dei relativi servizi, nonché per il completamento del processo telematico, di cui all'art. 1, co. 96, LG n. 190/2014			5.804	6.124	3.841	2
9	1-4	Procedure di assunzioni straordinarie di cinquantatré unità di personale della dotazione organica di differenti qualifiche dirigenziali, aree funzionali informatiche, posizioni economiche e di taluni profili professionali del Consiglio di stato e dei tribunali amministrativi regionali				(2.554)	(2.554)	(2.554)		11	6	c	Utilizzo delle maggiori entrate derivanti dall'incremento del contributo unificato nei procedimenti presso il giudice amministrativo, di cui all'art. 37, co. 10, secondo periodo, DL n. 98/2011			(2.554)	(2.554)	(2.554)	
TOTALE						5.804	6.124	3.841		TOTALE						5.804	6.124	3.841	

1 e 2) € 3,2 mln per il 2019, € 3,3 mln per il 2020, € 3,6 mln per ciascuno degli anni dal 2021 al 2023, € 3,7 mln per il 2024 ed € 3,8 mln per il 2025



SCHEDA N. 6

Legge 4 novembre 2016, n. 204 - Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di Parigi collegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato a Parigi il 12 dicembre 2015

Saldo netto da finanziare

(in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2015	2016	2017	2018	Perm.	Note	Art.	Co.	Modalità	Note	2015	2016	2017	2018	Perm.	Note
5 dell'Accordo	1	Spese di missione, derivanti dal contenuto complessivo dell'Accordo				493	493	493		5	1	Accantonamento parte corrente - a Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale				1.943	2.543	2.543	
6, 11 e 12 dell'Accordo	-	Oneri finanziari aggiuntivi conseguenti alla ratifica dell'Accordo				1.450	2.050	2.050											
3	1	Contributo italiano al <i>Green Climate Fund</i>			50.000	50.000	50.000			5	2	Accantonamento conto capitale - a Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare			50.000	50.000	50.000		
TOTALE					50.000	51.943	52.543	2.543		TOTALE					50.000	51.943	52.543	2.543	

**Legge 3 novembre 2016, n. 208 - Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Panama per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le evasioni fiscali, con Protocollo aggiuntivo, fatta a Roma e a Citta' di Panama il 30 dicembre 2010**

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

ONERI										COPERTURE								
Art.	Co.	Disposizione	Note	2015	2016	2017	2018	Perm. Plur./ suc.	Note	Art.	Co.	Modalità	Note	2015	2016	2017	2018	Perm. Plur./ suc.
27 della Convenzione	-	Effetti di minori entrate sul gettito dei dividendi (art. 10), canoni (art. 12) ed utili di capitale (art. 13)				380	380	380		3	1	a	Accantonamento parte corrente - Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale			380	380	380
TOTALE						380	380	380		TOTALE						380	380	380

Legge 3 novembre 2016, n. 209 - Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica d'Austria in materia di cooperazione di polizia, fatto a Vienna l'11 luglio 2014

Corte dei conti | Quadrimestrale settembre - dicembre 2016

Legge 3 novembre 2016, n. 211 - Ratifica ed esecuzione dei seguenti Trattati: a) Trattato di estradizione tra la Repubblica italiana e la Repubblica del Cile, fatto a Roma il 27 febbraio 2002, con Protocollo addizionale, fatto a Santiago il 4 ottobre 2012; b) Accordo di mutua assistenza amministrativa per la prevenzione, l'accertamento e la repressione delle infrazioni doganali tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica del Cile, fatto a Bruxelles il 6 dicembre 2005

99

**SCHEDA N. 10**

**Legge 3 novembre 2016, n. 212 - Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Cile per eliminare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le evasioni e le elusioni fiscali, con Protocollo, fatta a Santiago il 23 ottobre 2015**

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

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2015	2016	2017	2018	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2015	2016	2017	2018	Perm.	Note Plur./ suc.
7, 10, 11, 12, 13, 14 e 21 della Convenzione	-	Effetti di minori entrate sul gettito degli utili di impresa, dividendi, interessi, canoni				425	425	425		3	1	Accantonamento parte corrente - a Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale				425	425	425	
TOTALE						425	425	425		TOTALE						425	425	425	

**Legge 3 novembre 2016, n. 213 - Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione tra il Governo della Repubblica italiana e il Regno hascemita di Giordania in materia di lotta alla criminalità', fatto ad Amman il 27 giugno 2011**

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

ONERI										COPERTURE								
Art.	Co.	Disposizione	Note	2015	2016	2017	2018	Perm. Plur./ suc.	Note	Art.	Co.	Modalità	Note	2015	2016	2017	2018	Perm. Plur./ suc.
3, 6, 7 e 9 dell'Accordo	-	Spese di viaggio e di missione			126	126	126	126		3	1	Accantonamento parte corrente - Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale			169	169	169	169
7	-	Spese di docenza, materiale didattico e interpretariato, ecc.			43	43	43	43										
TOTALE					169	169	169	169		TOTALE				169	169	169	169	169

**SCHEDA N. 12**

**Legge 3 novembre 2016, n. 214 - Ratifica ed esecuzione dell'Accordo su un tribunale unificato dei brevetti, con Allegati, fatto a Bruxelles il 19 febbraio 2013**

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

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2015	2016	2017	2018	Perm.	Note	Art.	Co.	Modalità	Note	2015	2016	2017	2018	Perm.	Note
12, 13 e 14 dell'Accordo	-	Spese di missione			6	6	6	6											
32 dell'Accordo	-	Minori entrate in termini di contributo unificato determinate dal trasferimento delle competenze del contenzioso dai tribunali italiani al tribunale unificato dei brevetti				65	130	435	1										
8, 9, 10, 19, 35, 36, 37, 49 e 71 dell'Accordo	-	Contributo italiano fase di applicazione provvisoria			450					5	1	Accantonamento parte corrente - a Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale			456	621	741	741	3
8, 9, 10, 19, 35, 36, 37, 49 e 71 dell'Accordo	-	Contributo italiano durante il periodo transitorio di 7 anni (2017-2023)				550	450		2										
TOTALE					456	621	587	441		TOTALE					456	621	741	741	

1) € 196 mila per il 2019, € 261 mila per il 2020, € 326 mila per il 2021, € 391 mila per il 2022

2) € 300 mila per ciascuno degli anni dal 2019 al 2023

3) € 496 mila per il 2019, € 561 mila per il 2020, € 626 mila per il 2021, € 691 mila per il 2022 ed € 300 mila per il 2023

**SCHEDA N. 13**

**Legge 3 novembre 2016, n. 215 - Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Armenia sulla cooperazione e sulla mutua assistenza in materia doganale, fatto a Yerevan il 6 marzo 2009**

Saldo netto da finanziare (in migliaia)																				
ONERI										COPERTURE										
Art.	Co.	Disposizione	Note	2015	2016	2017	2018	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2015	2016	2017	2018	Perm.	Note Plur./ suc.	
13, 14 e 20 dell'Accordo	-	Spese di viaggio e di missione di funzionari italiani ed armeni per attività di indagine e per deposizioni come esperti o testimoni nonché per partecipare ai lavori della Commissione mista	1		19		19	19		3	1	a Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	2		19		19	19	19	
13, 14 e 20 dell'Accordo	-	Spese di viaggio e di missione di funzionari italiani ed armeni per attività di indagine e per deposizioni come esperti o testimoni nonché per partecipare ai lavori della Commissione mista	3			11		11		3	1	a Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	4			11		11	11	
TOTALE										TOTALE										
										19	11	19	31		19	11	19	31		
1, 2, 3 e 4) Ad anni alterni																				

1, 2, 3 e 4) Ad anni alterni



Saldo netto da finanziare (in migliaia)																			
ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2015	2016	2017	2018	Perm.	Note Plur./suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2015	2016	2017	2018	Perm.	Note Plur./suc.
13	1	Istituzione del Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo, destinato al riconoscimento degli incentivi fiscali (credito di imposta per le imprese di produzione - art. 15, per le imprese di distribuzione - art. 16, per le imprese dell'esercizio cinematografico, delle industrie tecniche e di post produzione - art. 17, per il potenziamento dell'offerta cinematografica italiana ed europea - art. 18, per l'attrazione in Italia di investimenti cinematografici ed audiovisivi - art. 19, per le imprese non appartenenti al settore della produzione cinematografica ed audiovisiva - art. 20), alla corresponsione dei contributi automatici e selettivi - artt. 23 e 26, dei contributi alla promozione - art. 27, all'alimentazione del Piano straordinario per il potenziamento delle sale cinematografiche, nonché al Piano per la digitalizzazione del patrimonio cinematografico ed audiovisivo - artt. 28 e 29				233.565	233.986	233.565		38	1 lett. c)	b	Riduzione della dotazione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'art. 10, co. 5, DL n. 282/2004			30.000	150.792	150.372	
30	1	Istituzione di una sezione speciale del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese destinata a garantire operazioni di finanziamento alle imprese per la realizzazione di prodotti audiovisivi e cinematografici	1			(5.000)				30	2	b	A valere sulle risorse dell'istituendo fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo, di cui all'art. 13, co. 1 della medesima legge			(5.000)			
TOTALE						233.565	233.986	233.565		TOTALE						233.565	233.986	233.565	

Legge 1° dicembre 2016, n. 225 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili

Saldo netto da finanziare

(in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2015	2016	2017	2018	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2015	2016	2017	2018	Perm.	Note Plur./ suc.
15	1	Incremento del fondo per interventi strutturali di politica economica				4.260.000	4.185.500	2.970.000	1			Riduzione delle dotazioni di competenza e di cassa relative alle missioni e ai programmi di spesa degli stati di previsione 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, dei beni e delle attività culturali e del turismo, della salute		451.830					
15	1-bis	Incremento del fondo per le esigenze di spesa indifferibili, di cui all'art. 1, co. 200, LG n. 190/2014				300.000	1.100.000			15	2, lett. b)	Riduzione fondo esigenze indifferibili, di cui all'art. 1, co. 200, LG n. 190/2014		1.600.000					
2-bis	1	Compensi dovuti agli intermediari per l'estensione ai versamenti spontanei di tutte le entrate tributarie dei comuni e degli altri cc.ll. mediante le modalità di versamenti unitari	*			15.000	15.000	15.000			2, lett. b-bis)	Riduzione della dotazione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'art. 10, co. 5, DL n. 282/2004			15.000	15.000	15.000	15.000	
4	2	Riconoscimento del credito di imposta finalizzato all'adeguamento tecnologico per l'effettuazione delle comunicazioni dei dati delle fatture e delle comunicazioni IVA periodiche	*				244.500				2, lett. c)	Utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dalle misure previste dagli artt. 3, 4, 6 e 9 della medesima legge		2.300	4.560.000	5.930.000	2.970.000	2	

Saldo netto da finanziare (in migliaia)														
OPERI														
Art.	Co.	Disposizione	Note	2015	2016	2017	2018	Perm.	Note Plur./ suc.	COPERTURE				
										Art.	Co.	Modalità	Note Plur./ suc.	Note Plur./ suc.
8	1-ter	Incremento del fondo sociale per occupazione e formazione ai fini dell'erogazione di trattamenti straordinari di integrazione salariale in relazione agli accordi conclusi, riguardanti casi di interesse strategico per l'economia nazionale			4.000									
9	1	Partecipazione di personale militare alla missione di supporto sanitario in Libia denominata «Operazione Ippocrate» e alla missione delle Nazioni Unite denominata <i>United Nations Support Mission in Libya</i> (UNSMIL).			17.388									
10	1	Finanziamento di investimenti per la rete ferroviaria			320.000		400.000			15		(vedi 1° pagina scheda)		
12	1	Incremento di risorse per l'attivazione, la locazione, la gestione dei centri di trattamento ed accoglienza per stranieri			600.000									
12	2	Istituzione di un Fondo per il ristoro spese sostenute dai Comuni per l'accoglienza richiedenti protezione internazionale			100.000									
13	1	Rifinanziamento del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese			895.000									
13	2	Concessione di garanzie alle imprese del settore agricolo da parte dell'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA)			30.000									
14	1	Potenziamento del <i>tax credit</i> per il cinema			60.000									
13	2-bis	Contributi sui premi assicurativi per polizze innovative a copertura del rischio inerente alla variabilità del ricavo aziendale nel settore del grano			(10.000)					13	2-bis	A valere sul Fondo di solidarietà nazionale, di cui all'art. 2 del D.LGS n. 102/2004	(10.000)	
4	lett. a-bis)	Riconoscimento dell'aggio anche per le riscossioni in modalità telematiche				4.000	4.000	4.000		4	6, lett. a-bis)	Riduzione della dotazione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'art. 10, co. 5, DL n. 282/2004	4.000	4.000

segue

Saldo netto da finanziare (in migliaia)																			
ONERI									COPERTURE										
Art.	Co.	Disposizione	Note Plur./ suc.	2015	2016	2017	2018	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	Note Plur./ suc.	2015	2016	2017	2018	Perm.	Note Plur./ suc.
8	1	Incremento del fondo sociale per occupazione e formazione ai fini del finanziamento degli ammortizzatori sociali			592.600					8	1	Utilizzo delle economie accertate a seguito dell'attività di monitoraggio e verifica concernente le complessive misure di salvaguardia dall'incremento dei requisiti di accesso al sistema pensionistico, di cui all'art. 24 del DL n. 201/2011, per le quali la certificazione del diritto al beneficio è da ritenersi conclusa			592.600				
10-bis	1	Finanziamento dell'attraversamento ferroviario della linea Milano-Saronno			16.000					10-bis	1	Accantonamento conto capitale - Ministero dell'economia e delle finanze			16.000				
11	1	Contributo straordinario alla Regione Campania per far fronte ai propri debiti verso la società EAV S.r.l., riguardanti esercizi pregressi per attività di gestione e investimenti svolte dall'EAV sulla rete			600.000					11	4	Utilizzo del Fondo per lo sviluppo e la coesione – programmazione 2014-2020			600.000				
11	3	Contributo straordinario alla Regione Molise a copertura dei debiti del servizio di trasporto pubblico nei confronti di Trenitalia S.p.A.			90.000					11	4	Utilizzo del Fondo per lo sviluppo e la coesione – programmazione 2014-2020			90.000				
13	1-bis	Istituzione dell'elenco nazionale degli operatori in servizi non finanziari ausiliari di assistenza e monitoraggio per il microcredito			300	300	300	300		13	1-bis	Accantonamento parte corrente - Ministero dello sviluppo economico			300	300	300	300	
TOTALE					3.325.288	4.579.300	5.949.300	2.989.300		TOTALE					3.353.030	4.579.300	5.949.300	2.989.300	

\* Fonte: relazione tecnica

1) e 2) € 3.270 mln per il 2019

SCHEDA N. 16

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

Saldo netto da finanziare

(in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2015	2016	2017	2018	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2015	2016	2017	2018	Perm.	Note Plur./ suc.
3	1	Uffici speciali per la ricostruzione post sisma - Assunzioni personale a tempo determinato			(750)					3	1	b ricostruzione delle aree terremotate, di cui all'art. 4, della medesima legge			(750)				
3	1	Uffici speciali per la ricostruzione post sisma - Assunzioni personale a tempo determinato				3.000	3.000				1 lett. a)	Accantonamento parte corrente - Ministeri: dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (0,127 mln per il 2016); dello sviluppo economico (1 mln per il 2016) e dell'economia e delle finanze (0,940 mln per il 2016, 16,81 mln per il 2017 e 1,3 mln per ciascuno degli anni dal 2018 al 2022)			2.067	16.810	1.300		1
4	2	Istituzione del fondo per la ricostruzione delle aree terremotate			200.000						1 lett. b)	Accantonamento conto capitale - Ministeri: dell'economia e delle finanze (60 mln); dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (2,3 mln) e degli affari esteri e della cooperazione internazionale (1 mln)			63.300				
15-bis	6 lett. a)	Soprintendente speciale - Costituzione di una segreteria tecnica di progettazione (per la durata di cinque anni e composta da non più di venti unità di personale) per incarichi di collaborazione per accelerare la realizzazione di interventi immediati sul patrimonio culturale				500	500		2	52	1 lett. c)	Riduzione della dotazione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'art. 10, co. 5, DL n. 282/2004				31.850			3
15-bis	6 lett. b)	Reclutamento di massimo venti unità di personale di supporto all'ufficio del Soprintendente speciale				800	800		4		1 lett. d)	Utilizzo delle entrate derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, di cui all'art. 148, co. 1, n. 388/2000 e, destinate ad iniziative a vantaggio dei consumatori non riassegnate ai pertinenti programmi			80.000				
17	3	Effetti ascritti all'estensione del credito di imposta (c.d. Art bonus) alle erogazioni liberali effettuate per interventi di tutela del patrimonio culturale e sviluppo della cultura - Detrazioni IRPEF					200		5		1 lett. e)	Utilizzo delle risorse del Fondo per le emergenze nazionali, di cui all'art. 5, co. 5 -quinquies LG n. 225/1992			50.000				

Saldo netto da finanziare (in migliaia)																			
ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2015	2016	2017	2018	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2015	2016	2017	2018	Perm.	Note Plur./ suc.
17	3	Effetti netti ascritti all'estensione del credito di imposta (c.d. Art bonus) alle erogazioni liberali effettuate per interventi di tutela del patrimonio culturale e sviluppo della cultura - Deduzioni IRES					600		6		1 lett. f)	Riduzione dell'autorizzazione di spesa per interventi contro il dissesto idrogeologico, di cui all'art. 1, co. 111, LG n. 147/2013			3.000				
26	1	Deroga a norme di contenimento della spesa per gli enti parco Gran Sasso, Monti della Laga e dei Monti sibillini			127						1 lett. g)	Riduzione del fondo per consentire assunzioni a tempo indeterminato presso la P.A., di cui all'art. 1, co. 251, LG n. 266/2005			20.000				
27	1, 2 e 3	Attuazione del programma per la realizzazione delle infrastrutture ambientali da ripristinare o da realizzare nei comuni colpiti dal sisma			3.000						1 lett. h)	Riduzione dei contributi in c/interessi da corrispondere alla Cassa depositi e prestiti sui finanziamenti a carico del fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca, di cui all'art. 1, co. 361, LG n. 311/2004			35.000				
44	1	Interessi derivanti dal differimento delle rate dei mutui, in scadenza negli esercizi 2016 e 2017, concessi dalla Cassa depositi e prestiti S.p.a. ai Comuni e alle Province dei territori colpiti dal sisma				7.600	3.800				1 lett. i)	Riduzione del fondo per consentire assunzioni a tempo indeterminato - comparto sicurezza-difesa, di cui all'art. 1, co. 90, LG n. 228/2012			15.000				
44	4	Sospensioni per le Regioni dei versamenti relativi alle anticipazioni di liquidità				1.900	5.600		7	52	1 lett. l)	Utilizzo di quota parte delle maggiori entrate e delle minori spese derivanti dalle misure previste dagli artt. 48, commi 10, 11 e 13, e 50 -bis	8		201.350	348.700			9
45	4	Concessione di una indennità unitantum in favore dei collaboratori coordinati e continuativi, dei titolari di rapporti di agenzia e di rappresentanza commerciale, dei lavoratori autonomi, che abbiano dovuto sospendere l'attività a causa degli eventi sismici			134.800						1 lett. m)	Quota parte delle risorse, di cui all'art. 1, co. 108, LG n. 208/2015, per la concessione di un credito di imposta alle imprese che effettuano l'acquisizione di beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive			231.300				
45	8	Minori entrate contributive derivanti dalla concessione dell'esenzione totale dal pagamento della contribuzione addizionale relativa al trattamento di integrazione salariale straordinaria				8.900	12.200		10		1 lett. n)	Riduzione del Fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'art. 18, co. 1, lett. a) , del DL n. 185/2008 (come rifinanziato dal DL n. 193/2016 e dal co. 1 del medesimo articolo 52)			141.835	231.230	3.000		
48	10, 10-bis, 11	Minori entrate correnti derivanti dalla sospensione dei versamenti tributari per i residenti nei Comuni colpiti dal sisma	*		201.300						1 lett. o)	Riduzione del Fondo per esigenze indifferibili, di cui all'art.1, co. 200 della LG n. 190/2014				14.000			11

[illegible]

segue

Saldo netto da finanziare (in migliaia)													
ONERI							COPERTURE						
Art.	Co.	Disposizione	Note	2015	2016	2017	2018	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	Note Plur./ suc.
18-bis 2		Misure urgenti per lo svolgimento dell'anno scolastico 2016/2017			5.000	15.000						Riduzione del fondo di funzionamento delle istituzioni scolastiche, di cui all'art. 1, co. 601, LG n. 296/2006	
										18-bis	5 lett. a)	Riduzione del fondo "la Buona Scuola per il miglioramento e la valorizzazione dell'istruzione scolastica", di cui all'art. 1, co. 202, LG n. 107/2015	5.000
20	1	Trasferimenti ai presidenti delle Regioni per la concessione di agevolazioni, nella forma del contributo in c/ interessi alle imprese danneggiate dagli eventi sismici dal 24 agosto e successivi	15		(35.000)					20	1	A valere sull'istituendo fondo per la ricostruzione delle aree terremotate, di cui all'art. 4, della medesima legge	(35.000)
45	1 e 2	Concessione di una indennità pari al trattamento massimo di integrazione salariale in favore dei lavoratori del settore privato, compreso quello agricolo, impossibilitati a prestare l'attività lavorativa in tutto o in parte, nonché per la cura dei familiari conviventi infortunati o malati in conseguenza del sisma, dipendenti da aziende o da soggetti diversi dalle imprese e per i quali non trovano applicazione le vigenti disposizioni in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro			(124.500)					45	3	A carico del fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'art. 18, co. 1, lett. a), DL n. 183/2008	(124.500)
45	7	Concessione di Cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria, nonché di assegno ordinario e assegno di solidarietà							16	45	7	A carico del fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'art. 18, co. 1, lett. a), DL n. 183/2008	17



Saldo netto da finanziare (in migliaia)																	
ONERI							COPERTURE										
50	9-bis	Incremento del Fondo nazionale per il servizio civile al fine di finanziare			146.300			50	9-ter	b	Riduzione del fondo per l'attuazione Utilizzo delle risorse iscritte nella Utilizzo delle risorse riferite ai risparmi derivanti della proroga di 2 mesi della decorrenza per il perfezionamento delle procedure di assunzione di 400 unità nella qualifica di vigile del fuoco di cui all'art. 6-bis, co. 2, DL n. 113/2016	139.000 7.300					
51	1	Incremento del fondo di amministrazione del personale non direttivo e non dirigente del Corpo nazionale dei vigili del fuoco			2.600			51	2	b		2.600					
TOTALE					831.450	516.241	327.054	TOTALE							831.450	516.291	353.000

\* Fonte: relazione tecnica

- 1) € 1,3 mln dal 2019 al 2022
- 2) € 500 mila per ciascun anno dal 2019 al 2021
- 3) € 1,85 mln per il 2019, € 23 mln per il 2020, € 11,2 mln per il 2021 ed € 130 mila per il 2022
- 4) € 800 mila per ciascun anno dal 2019 al 2021
- 5) € 400 mila nel 2019, € 500 mila nel 2020, € 200 mila nel 2021, € 30 mila nel 2022
- 6) € 900 mila nel 2019, € 1,3 mln nel 2020, € 400 mila nel 2021 ed € 100 mila nel 2022
- 7) € 10,6 mln per ciascuno degli anni dal 2019 al 2021
- 8) In assenza di indicazioni, si attribuisce la copertura alle maggiori entrate
- 9) € 81,45 mln per il 2019
- 10) € 2 mln nel 2019
- 11) € 40,6 mln per il 2020 ed € 700 mila per il 2021
- 12) € 41,4 mln per per ciascuno degli anni 2019 e 2020
- 13) € 7,6 mln per ciascuno degli anni 2019 e 2020
- 14) € 19 mln per il 2019
- 15) Nella norma non è indicato l'esercizio del trasferimento sulle contabilità speciali
- 16 e 17) € 7,43 mln per il 2019 ed € 11,08 mln per il 2020

SCHEDA N. 17

Legge 1° dicembre 2016, n. 235 - Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Tagikistan sulla cooperazione culturale, scientifica e tecnologica, fatto a Dushanbe il 22 maggio 2007

Saldo netto da finanziare (in migliaia)																			
ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2015	2016	2017	2018	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2015	2016	2017	2018	Perm.	Note Plur./ suc.
3, 7, 11 e 14 dell'Accordo	-	Spese di missioni per lo scambio di docenti universitari per la partecipazione a seminari e convegni; per la promozione dell'attività cinematografica; per la realizzazione di progetti di ricerca congiunti attraverso lo scambio di esperti e ricercatori, ecc.			29	29	34	34											
		Contributi ad istituzioni universitarie tagike per la creazione e il funzionamento di cattedre di lingua italiana e di sezioni sperimentali di tipo bilingue; spese per forniture librerie, di materiale didattico e audiovisivo a università locali; spese per la concessione di premi e contributi, concessione di borse di studio a studenti tagiki; promozione dell'attività cinematografica; contributo per promuovere lo scambio di informazioni e la realizzazione di programmi nel settore della gioventù; contributi per la realizzazione di progetti; realizzazione di progetti di ricerca congiunti attraverso lo scambio di esperti e ricercatori ecc.			143	143	143	143		3	1	Accantonamento parte corrente - a Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale			172	172	177	177	
5, 6, 7, 9 e 11 dell'Accordo	-																		
TOTALE				172	172	177	177	177		TOTALE				172	172	177	177	177	

SCHEDA N. 18

Legge 1° dicembre 2016, n. 241 - Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica ceca sulla cooperazione in materia di cultura, istruzione, scienza e tecnologia, fatto a Praga l'8 febbraio 2011

Saldo netto da finanziare  
(in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2015	2016	2017	2018	Perm.	Note suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2015	2016	2017	2018	Perm.	Note Plur./ suc.
8, 10 e 15 e da quota parte del 5, 6 e 13 dell'Accordo	-	Spese di missioni			34	34	38	38											
		Contributi ad istituzioni universitarie, scolastiche e locali; concessione di borse di studio a studenti cechi; accordi di cooperazione universitaria con scambio di docenti e ricercatori; attivazione di programmi congiunti nell'ambito delle discipline artistiche; iniziative nei settori artistico, cinematografico, teatrale e musicale; invio di materiale librario a mostre e fiere del libro; concessione di contributi per sostenere attività di ricerca finanziamento di progetti congiunti di ricerca			444	444	444	444		3	1	a Accantonamento parte corrente - Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale		477	477	477	481	481	481
3 e 12 e da quota parte del 5, 6 e 13 dell'Accordo	-				444	444	444	444											
TOTALE														477	477	477	481	481	481

SCHEDA N. 19

Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177 - Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, 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)

COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2015	2016	2017	2018	Perm.	Note Plur./ suc.
4	5	Spese di adattamento dei mezzi e di gestione a seguito del riordino della flotta navale delle forze di polizia trasferite alla Guardia di finanza							
7	3	Assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei carabinieri - Costi <i>una tantum</i> per: attività di formazione, cambio di uniformi, adeguamento telematico e immatricolazioni dei veicoli							
16	3	Specifico corso di formazione militare e professionale per il personale che transita nel Corpo della Guardia di finanza							
17	3	Specifico corso di aggiornamento professionale per il personale che transita nella Polizia di Stato							
TOTALE				0	2.670	568	568		
TOTALE					7.970	61.045	56.831	56.831	

1) L'eccedenza dei risparmi rispetto agli utilizzi (pari a € 7,9 mln per il 2016, a € 58,3 mln per il 2017 e a € 56,2 mln annui a decorrere dal 2018, nonché quelli di cui all'art. 12, co. 10, da accertarsi a consuntivo), per il 50% sono destinati alla revisione dei ruoli delle forze di polizia. Il restante 50% è destinato al miglioramento dei saldi di finanza pubblica

SCHEDA N. 20

Decreto legislativo 24 settembre 2016, n. 185 - Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 15 giugno 2015, n. 81 e 14 settembre 2015, nn. 148, 149, 150 e 151, a norma dell'articolo 1, comma 13, della legge 10 dicembre 2014, n. 183

Saldo netto da finanziare (in migliaia)											
ONERI						COPERTURE					
Art.	Co.	Disposizione	Note	2015	2016	2017	2018	Perm.	Note	Co.	Modalità
2	1 lett. e) -4- bis	Incremento NASpI limitatamente ai lavoratori con qualifica di stagionali dei settori produttivi del turismo e degli stabilimenti termali, che si trovino in talune condizioni			57.000	78.600				1 lett. e) -4- ter	Riduzione del fondo assegno di disoccupazione, di cui all'art. 16, co. 7, D.LGS n. 22/2015
										1 lett. e) -4- ter	Riduzione del fondo per far fronte agli oneri dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 1, co. 107, della LG n. 190/2014
										1 lett. e) -4- ter	Riduzione del Fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'art. 18, co. 1, lett. a), del DL n. 185/ 2008, convertito, con modificazioni, dalla LG n. 2/2009
2	1 lett. f) -11- bis	Intervento di integrazione salariale straordinaria, (limite massimo di 12 mesi), alle imprese operanti in aree di crisi industriale complesse			216.000					1 lett. f) -11- bis	Riduzione del fondo assegno di disoccupazione, di cui all'art. 16, co. 7, D.LGS n. 22/2015
4	2	Incremento di risorse allo scopo di garantire livelli essenziali di prestazioni in materia di servizi e politiche attive del lavoro			30.000					2 b	Riduzione del fondo assegno di disoccupazione, di cui all'art. 16, co. 7, D.LGS n. 22/2015
TOTALE					303.000	78.600				TOTALE	
					303.000	78.600					

SCHEDA N. 21

Decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218 - Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca ai sensi dell'articolo 13 della legge 7 agosto 2015, n. 124

Saldo netto da finanziare  
(in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2015	2016	2017	2018	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2015	2016	2017	2018	Perm.	Note Plur./ suc.
19	5	Risorse per la promozione e l'incremento qualitativo dell'attività scientifica degli Enti vigilati, nonché per il finanziamento premiale dei Piani triennali di attività e di specifici programmi e progetti, anche congiunti, proposti dagli enti.				68.000				19	5	Riduzione delle risorse del fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca, di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 204/1998				68.000			
TOTALE						68.000				TOTALE							68.000		



# APPENDICE





## RELAZIONI QUADRIMESTRALI DEGLI ANNI 2012, 2013, 2014, 2015 E 2016

### 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 di spesa nel periodo 2012 - 2016.

#### *Sommario:*

- A) *Novità ordinamentali riguardanti la legge di contabilità pubblica;*
- B) *Le leggi di spesa: morfologia giuridica degli oneri, quantificazioni e coperture;*
- C) *Mezzi di copertura.*

#### *A) Novità ordinamentali ed esigenza di aggiornamento della vigente legge di contabilità pubblica*

Dopo l'entrata in vigore del nuovo assetto costituzionale di cui alla legge n. 1 del 2012 e della connessa legge rinforzata n. 243 del 2012 ed in coerenza con tali novità ordinamentali, nel corso del 2016 è stato anche adeguato il quadro ordinamentale ordinario di contabilità pubblica (decreti legislativi 5 maggio 2016, n. 90 e n. 93; legge 4 agosto 2016, n. 163).

#### *Legge di bilancio: accezione del vincolo di copertura*

Dalla relazione governativa al disegno di legge di bilancio 2017 è stato ritenuto superato il vincolo di copertura degli oneri correnti della legge di stabilità, non più riproposto, infatti, dalla novella alla legge di contabilità e sussunto nel vincolo di coerenza degli esiti della sessione con gli obiettivi programmatici previamente fissati. La nuova legge di contabilità, confermando in questo l'orientamento delle più recenti sessioni, ha formalizzato questo principio fissando solo il suddetto obbligo di coerenza

in base all'assunto per cui l'unico vincolo è quello fissato dalla richiamata legge "rinforzata" n. 243 del 2012, nel senso cioè della conformità della legge di bilancio rispetto ai saldi programmatici previamente fissati. I punti da sottolineare in tema di copertura della legge di bilancio si possono riassumere in:

a) l'unico vincolo è quello del rispetto degli obiettivi derivanti dalla normativa eurounitaria, così come interpretata ed attuata in base ai documenti di programma e come viene statuito, d'altro canto, dall'art. 14 della legge n. 243;

b) la legge di bilancio potrebbe pertanto anche presentare un saldo negativo, alle condizioni consentite;

c) in riferimento alla prima sezione della legge di bilancio è da ritenere superato, anche in quanto non previsto dalla legge n. 243, il precedente vincolo in termini di copertura degli oneri correnti della legge di stabilità.

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

#### *Legge di bilancio e clausole di salvaguardia*

Circa l'ammissibilità o meno, in base alle menzionate novelle alla legge di contabilità, delle clausole di salvaguardia in riferimento alla legge di bilancio occorre evidenziare che l'intervento normativo riguardante il regime delle coperture delle leggi ordinarie (art. 17 della legge di contabilità) non riguarda formalmente la legge di bilancio (art. 21 e ss.) in considerazione 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 tutti gli anni considerati. 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 normativa è contenuta nel titolo VI. La fattispecie della clausola di salvaguardia relativamente alla legge di bilancio non risulta pertanto, al momento, oggetto di disciplina dall'ordinamento contabile, il che rende legittimo farvi ricorso, in assenza di un divieto.

### *Legge di bilancio, Sezione II: la funzione svolta*

La Sezione II della legge di bilancio attende alla funzione 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). Da valutare, soprattutto in chiave prospettica, è la dimensione effettiva della manovra in ordine all'allineamento delle previsioni di competenza e cassa (flessibilità orizzontale tra esercizi diversi). L'area della flessibilità di bilancio in formazione, che deve essere corredata da adeguata documentazione informativa da esporre nella Relazione tecnica (a garanzia della massima trasparenza possibile nelle scelte compensative contabili), viene estesa all'intero singolo stato di previsione, mentre il sistema previgente ne limitava l'ambito all'interno del programma ovvero tra programmi di ciascuna missione. Elemento di rilevante novità formale consiste nell'attrazione nella Sezione II - in base all'art. 23, comma 3, lettera b) della legge di contabilità - della funzione di modulazione delle spese permanenti e di quelle pluriennali nonché delle riduzioni di spesa (riprogrammazioni), pur trattandosi anche in questo caso di una quota di variazioni di "fattori legislativi" che la riforma della legge di contabilità del 2009 aveva fatto permanere di competenza della legge di stabilità, pur statuendo innovativamente che i fattori legislativi potevano essere variati dalla legge di bilancio a legislazione vigente. Ciò induce a considerare che anche le riprogrammazioni sono tali da poter rientrare nella funzione tipica dell'area di manovra a legislazione vigente, in quanto variazioni di fattori legislativi. Da quanto rilevato, 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.

### *La Relazione sullo scostamento degli obiettivi di finanza pubblica*

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

### *Difformità tra Nota di aggiornamento e Documento programmatico di bilancio*

Il comma 1-*bis* dell'art. 9 della legge di contabilità, che formalizza l'invio all'Unione Europea del progetto di documento programmatico di bilancio, prevede la sola trasmissione alle Camere di tale documento, in quanto di natura ricognitiva di ciò che è stato proposto e deliberato ed informativa nei confronti dei competenti organismi europei. Il successivo art. 10, riguardante il DEF, della medesima legge di contabilità subordina invece esplicitamente il contenuto di quest'ultimo alle risultanze delle conseguenti deliberazioni parlamentari (per analogia si deve intendere che lo stesso valga per la Nota di aggiornamento). Dal combinato disposto delle due normative sembrerebbe trarre conferma la natura non innovativa del Documento programmatico di bilancio rispetto alle deliberazioni assunte, il che dovrebbe escludere la possibilità di modificare la Nota di aggiornamento già approvata dal Parlamento, se non con una formale modifica, da approvare naturalmente con le medesime modalità del documento originario.

### *Relazione fuori sessione*

Con la novella alla legge di contabilità risulta non più in essere la previgente norma (precedente comma 6 dell'art. 10-*bis*) che consentiva la presentazione della Relazione in esame al di fuori dei tempi della sessione: è stato, ad esempio, il caso del decreto-legge n. 35 del 2013 (ancorché emanato prima delle modifiche ordinamentali in materia), che sostanzia una fattispecie che potrebbe ripetersi in futuro. Nonostante il superamento della norma previgente, ciò nondimeno, da un punto di vista generale, si può comunque ritenere sostenibile una interpretazione per cui tale abrogazione “implicita” non risulti impeditiva della presentazione della Relazione fuori dei tempi della sessione di bilancio, ove ne ricorrano i presupposti, naturalmente. Milita in tal senso l'insieme di norme, *in primis* di natura costituzionale, che regola il verificarsi degli eventi eccezionali come causa legittima dello scostamento rispetto agli obiettivi già fissati di finanza pubblica, a prescindere dal momento del loro verificarsi (come peraltro sembrerebbe desumersi da una lettura coordinata dei primi due commi dell'art. 81 Cost.).

### *Improprio ricorso alla fonte secondaria per la previsione di mezzi di copertura con incisione di fattori legislativi*

Ogni stanziamento contabile deve essere fondato su di una disposizione legislativa che individui autonomi obiettivi. Ciononostante si registra legislazione che demanda alla fonte secondaria la incisione di “fattori legislativi”, funzione, questa, che, sia con l'ordinamento previgente che con quello successivo alla novella, deve essere svolta con lo strumento legislativo (legge di bilancio *in primis*). Ciò anche per l'aspetto legato alla scelta del singolo fattore legislativo da incidere a compensazione.

### *Documenti di finanza pubblica*

Le modifiche dei contenuti dei documenti di finanza pubblica, operanti al di fuori di un quadro coerente ed unitario, quale può essere costituito dalla legge di contabilità, determinano disomogeneità del quadro ordinamentale complessivo in essere.

Interventi effettuati con leggi di natura non ordinamentale, incidenti sugli strumenti - legislativi e non - di programmazione economica in essere a legislazione vigente, alterano l'ordinato svolgersi delle funzioni tipiche che l'ordinamento contabile assegna a tale veicolo normativo.

### *Saldi di bilancio*

La formulazione delle leggi di spesa esige il riferimento, a dimostrazione della sussistenza delle coperture, alle diverse tipologie di saldi di bilancio fissati come obiettivi in Costituzione, ivi inclusi quelli di ordine “strutturale”; sicché per tutte le leggi, e non solo per quelle più rilevanti sul piano quantitativo, è necessaria la rappresentazione dell'impatto complessivo della singola previsione non solo sui saldi nominali, ma anche sul saldo strutturale.

Le tecniche di contabilizzazione delle singole poste di bilancio in relazione ai diversi saldi di finanza pubblica rispondono all'esigenza del rispetto di quei limiti di spesa, ora a rilevanza rafforzata, in quanto sussunti in Costituzione; ciò, anche in considerazione delle implicazioni connesse al possibile verificarsi, in caso di rilevati scostamenti da obiettivi di saldo, di obblighi di recupero.

### *La cd. “copertura a debito”: i profili procedurali*

In attuazione delle cd. “coperture a debito”, si riscontra, sul piano procedurale, l'iter della previa deliberazione dell'incremento dei saldi con compensazione con nuovo debito, con ciò rideterminandosi gli obiettivi fissati con la Nota di aggiornamento e ricomponendo il quadro macroeconomico con le relative interrelazioni sulla finanza pubblica; trattasi di modifica ordinamentale che avrebbe richiesto un'adeguata sistemazione nella nuova legge di contabilità in relazione all'entrata in vigore, a partire dal 2014, delle leggi costituzionale n. 1 del 2012 e cd. “rinforzata” n. 243, sempre del 2012, così dando compiuta attuazione alla nuova normativa europea nel frattempo intervenuta in materia di procedure per i disavanzi eccessivi, omogeneizzando i calendari di bilancio degli Stati membri e i requisiti comuni per i quadri di bilancio nazionali, all'interno di un nuovo quadro di *governance* europeo.

In tema di “coperture a debito”, il legislatore è chiamato a compiere un'opera di razionalizzazione e di sistemazione delle varie ipotesi consentite, tenuto conto del fatto che l'ordinamento interno in vigore a partire dal 2014 (a livello sia costituzionale che di legge rinforzata) consente la possibilità di uno scostamento del saldo strutturale

dall'obiettivo programmatico (e quindi del ricorso all'indebitamento) nell'alveo della fattispecie costituita dall'evento eccezionale, che comprende sia i periodi di grave recessione economica sia gli eventi straordinari al di fuori del controllo dello Stato; dal che consegue l'esigenza di una riconfigurazione del quadro delle coperture finanziarie ammissibili per le leggi ordinarie tale da definire il rapporto che intercorre tra ipotesi, quali i "margini di flessibilità" e i "fattori significativi", operanti nell'ordinamento comunitario, e il concetto di evento eccezionale.

### *Evento eccezionale e regime delle coperture finanziarie*

Alla luce del mutato quadro costituzionale, occorre definire la nozione di "evento eccezionale" evocata dal secondo comma del nuovo art. 81 Cost. quale possibilità per lo Stato di allontanarsi temporaneamente dall'equilibrio di bilancio, salvo l'obbligo del recupero al verificarsi delle condizioni normate dalla legge cd. "rinforzata" (che comunque a sua volta fa rinvio alle prescrizioni della normativa comunitaria) e sempre che non si tratti di riforme strutturali destinate a recuperare il vincolo nel medio periodo. Il nuovo combinato disposto tra il primo e il secondo comma dell'art. 81 Cost., esige, a fini sistematici, la definizione di ciò che si intenda per "evento eccezionale" (alla luce del relativo presupposto consistente nell'avvenuta cristallizzazione in Costituzione di obiettivi di finanza pubblica impostati in termini di saldi strutturali), in quanto il ricorrere di tali fattispecie legittima il ricorso al debito come copertura anche per leggi ordinarie, salvo l'obbligo del rientro. Merita approfondimento definitorio il rapporto tra gli effetti dei cd. "eventi eccezionali" e l'obiettivo - egualmente costituzionalizzato con il primo comma del nuovo art. 97 Cost. - della sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni, che non implica solo vincoli di medio-lungo periodo. Il tema definitorio degli effetti degli "eventi eccezionali", che consente di deviare temporaneamente dal sentiero di convergenza verso l'Obiettivo di Medio Periodo, è contiguo rispetto all'altro in base al quale è possibile fissare obiettivi in termini tali da poter tener conto dei riflessi finanziari delle riforme strutturali con un impatto significativo sulla sostenibilità delle finanze pubbliche, ma tali da non poter escludere conseguenze negative nell'immediato (art. 3, comma 4, legge n. 243 del 2012). Il rispetto dell'obiettivo di medio termine quale si delinea a proposito dell'obbligo di copertura a seguito dell'operare dei meccanismi legati agli "eventi eccezionali" di cui al comma secondo del nuovo art. 81 Cost., dovrà essere valutato, in occasione della definizione di provvedimenti legislativi non di sessione, nei suoi aspetti di compatibilità, sia con il vincolo temporalmente rigido previsto dal terzo comma del medesimo art. 81 Cost., sia con le prescrizioni di cui al nuovo primo comma dell'art. 97 Cost., per la parte riferita alle ricadute anche sul breve periodo in ordine al principio della sostenibilità del debito; il rispetto di detto obiettivo, in occasione della definizione del quadro normativo definito nella sessione di bilancio, è risolvibile nell'ambito del relativo vincolo di coerenza con gli obiettivi programmatici così come previamente fissati.

### *Riflessi nella classificazione delle partite ai fini della contabilità nazionale a seguito delle nuove regole di cui al SEC 2010*

In dipendenza del nuovo regime classificatorio introdotto dal SEC 2010 (che ha modificato il precedente SEC'95) occorre, sul piano metodologico anche di natura prospettica, tenere ben presenti le conseguenze dell'incertezza (in alcuni casi) circa le modalità di contabilizzazione di alcune partite ai fini della contabilità nazionale, anche in considerazione delle possibili difformità, da questo punto di vista, rispetto alle analoghe valutazioni riferite ai saldi di competenza finanziaria (è il caso, ad esempio della disciplina di riduzione del cuneo fiscale dei lavoratori dipendenti ed assimilati contabilizzata dal lato della spesa, quale “trasferimenti alle famiglie”).

### *Coperture per sottosettore*

Sul versante delle coperture, come dimostrano i continui casi in cui il Governo presenta norme di pareggio degli effetti sui saldi diversi da quello di contabilità finanziaria, si evidenzia il problema, in parte nuovo, riguardante l'obbligo di compensare o meno, nell'ambito di un sottosettore, in cui si articola il settore pubblico, quando a parità di saldo complessivo al suo interno si determinano avanzi ovvero disavanzi, senza dunque partite compensative che ricostituiscano il saldo invariato per sottosettore; in tali casi appare ispirato al principio contabile della prudenza ritenere che i flussi generati da una norma debbano essere compensati per singolo sottosettore, al fine di garantire una necessaria responsabilizzazione nelle scelte e di rispettare la stessa autonomia dei vari livelli istituzionali in conformità al quadro costituzionale in vigore e segnatamente dei principi contenuti nell'art. 119 Cost. Lo spostamento dei vincoli di politica “fiscale”, a livello di ordinamento sia comunitario che costituzionale, verso l'aggregato delle pubbliche amministrazioni complessivamente considerato, anche per i profili di copertura con debito, rende critica l'ammissibilità di operazioni di sostituzione di partite tra i vari sottosettori, proprio alla luce della nuova prospettiva di finanza pubblica, poiché calibrata su tutto il settore pubblico.

### *Legge di bilancio: la doppia sezione della legge di bilancio e le ricadute del regime delle coperture finanziarie*

La proposizione di un bilancio unificato ma al cui interno siano presenti, come dispone la legge rinforzata n. 243 del 2012, due sezioni formalmente distinte - di cui una strutturata sulla base della legislazione vigente e l'altra sulle relative variazioni normative (corrispondente, sostanzialmente, alla già prevista legge di stabilità) - fa propendere, almeno ad una valutazione provvisoria dell'innovazione ordinamentale, per l'interpretazione secondo cui la sezione a legislazione vigente continuerà a non poter svolgere, o a poterlo svolgere in misura limitata, il ruolo di riferimento per



risolvere problemi di copertura: di fatto, nel sistema, essa riproduce la disposizione di cui al terzo comma del precedente art. 81 Cost., anche se nell'ambito di una concezione evolutiva della legislazione vigente.

*Problematiche ordinamentali in materia di coperture finanziarie connesse alla mutata formulazione degli artt. 81 e 97 Cost.*

La coesistenza del vincolo in termini di equilibrio strutturale di cui al primo comma degli artt. 81 e 97 Cost. con quello, più tradizionale, di cui al terzo comma del citato art. 81, ripropone il problema se il regime delle coperture finanziarie delle leggi possa essere espresso in futuro solo in termini nominali (come si desume dal richiamato terzo comma) ovvero anche in termini strutturali, come potrebbe essere implicato dai richiamati primi commi degli artt. 81 e 97 Cost., in quanto tra le due regole potrebbero esservi delle discrasie, con la conseguenza che una identica norma potrebbe soddisfare il primo vincolo (in termini nominali), ma non necessariamente il secondo (in termini strutturali); è il caso delle partite cd. *one-off*, incluse nei saldi nominali ma escluse, almeno in linea di principio, da quelli strutturali. La “costruzione” della decisione legislativa finanziariamente rilevante, laddove espressa anche in termini di contabilità nazionale oltre che in termini di contabilità finanziaria, comporta implicazioni profonde sotto il profilo dell'assetto dei poteri all'interno della vigente architettura costituzionale, tenuto conto anche della disparità di informazioni a disposizione di Governo e Parlamento, come si evince indirettamente dal fatto che l'approntamento della relazione tecnica - che deve accompagnare ciascun disegno di legge finanziariamente rilevante - costituisce un obbligo previsto dall'ordinamento a carico del Governo, anche in riferimento alle iniziative legislative parlamentari, ove richiesto dalle Camere.

*La regola della spesa*

L'introduzione, con la legge rinforzata, della cd. “regola sulla spesa” esclude l'agibilità di coperture infrannuali di nuove o maggiori spese con mezzi diversi dalle minori spese, laddove la predetta regola sulla spesa sia da intendersi come non valicabile una volta che la spesa sia stata fissata nelle determinazioni programmatiche.

*La copertura derivante dai riflessi finanziari delle cd. “riforme strutturali”*

Implicazioni sull'assetto delle manovre di finanza pubblica pone il ricorso alla facoltà concessa dal comma 4 dell'art. 3 della legge rinforzata, secondo cui gli obiettivi del saldo del conto consolidato possono, in conformità all'ordinamento dell'Unione europea, tener conto dei riflessi finanziari delle riforme strutturali con un impatto

positivo significativo sulla sostenibilità delle finanze pubbliche; di qui la problematica - che necessita di un'approfondita riflessione, stante la perdurante esigenza di un allineamento nominale tra oneri e coperture, nel raffronto tra oneri certi e coperture con diverso grado di certezza (c.d. “mezzi” di copertura dinamici -, di un inevitabile sfasamento del realizzarsi degli uni rispetto alle altre, sfasamento - che nel breve come nel medio periodo - non può che ripercuotersi sugli equilibri di finanza pubblica.

### *Il nuovo quadro ordinamentale e l'istituto dei fondi speciali*

Va ribadita, sotto il profilo della copertura, la potenzialità dell'antico istituto dei fondi speciali; tale istituto, a seguito della riforma della legge di contabilità con la richiamata legge n. 468 del 1978, fu ripensato proprio per svolgere il ruolo di “meccanismo di trasmissione” tra il momento programmatico e gli aspetti finanziariamente rilevanti della legislazione ordinaria.

### *Monitoraggio: minori entrate e maggiori entrate*

In presenza di norme onerose (specialmente se si tratta di minori entrate) costruite con il sistema del tetto di spesa e con il ricorso a copertura di maggiori entrate, non può venir meno il monitoraggio degli andamenti effettivi, soprattutto ove non risulti a sufficienza documentato che gli incrementi tributari, dedotti a copertura, risultino idonei a ragguagliare gli oneri.

### *Meccanismo di regolazione degli effetti finanziari della legislazione riferiti ai quadri in vigore di finanza pubblica per il sostegno finanziario connesso alla sistemazione contabile di una pronuncia della Corte costituzionale in materia di adeguamenti pensionistici*

Il decreto-legge n. 65 del 2015 regola gli effetti della sentenza n. 70 del 2015 della Corte costituzionale in materia di adeguamenti pensionistici, per ridurre l'impatto finanziario della pronuncia nei limiti consentiti dai saldi approvati. La misura funge infatti da fattore migliorativo dei nuovi saldi tendenziali peggiorati dalla sentenza, ponendo sulle previsioni di bilancio per l'anno in corso (assestamento) e per gli anni a venire il vincolo di tener conto degli effetti del provvedimento.

Viene in tal modo a concretizzarsi un meccanismo di regolazione degli effetti finanziari della legislazione tale da far riferimento ai quadri in vigore di finanza pubblica, la cui tenuta finisce con lo svolgere la funzione di sostegno finanziario per la sistemazione contabile dei predetti effetti. Si realizza dunque, nel far riferimento a variabili esterne rispetto al dato legislativo, un sistema che induce ad allentare il vincolo di contestualità tra le varie componenti finanziarie del singolo provvedimento, pur trattandosi nella fattispecie di un miglioramento di tendenziali peggiorati: tra

l'altro, merita particolare attenzione la verifica circa la coesistenza di un eguale livello di certezza tra le varie componenti delle leggi finanziariamente rilevanti.

#### *Il principio contabile della chiarezza e della completezza della Relazioni tecnica*

Permane inattuato l'ultimo comma dell'art. 17 della legge di contabilità, secondo cui le disposizioni contenute nei provvedimenti legislativi di iniziativa governativa che prevedono l'incremento o la riduzione di stanziamenti di bilancio indicano anche le missioni di spesa e i programmi interessati. Problematicità metodologica delle coperture si ravvisa in riferimento agli emendamenti approvati in sede parlamentare, spesso volte adottati in carenza di adeguati elementi informativi circa la normativa considerata nel suo complesso. Si conferma la necessità di disporre, nella documentazione a corredo, dell'impatto delle singole misure sulle varie regole di finanza pubblica, ossia in riferimento non solo all'indebitamento netto nella doppia versione sia nominale che strutturale, ma anche al debito (l'impatto sul quale è correlato alla cassa) e alla spesa (l'impatto sulla quale è correlata alla competenza). Ciò è richiesto non solo come utile informazione ai fini dell'inquadramento degli effetti dei provvedimenti finanziariamente rilevanti all'interno del percorso in atto di finanza pubblica, ma anche per la connessione - più volte ribadita - tra obbligo di copertura (e quindi valutazione degli effetti finanziari) ed obiettivi di merito così come fissati dagli articoli 81 e 97 Cost.

#### *Rilevanza costituzionale della Relazione tecnica*

Una convincente e fondata quantificazione degli oneri finanziari è imposta dall'art. 17 della legge di contabilità n. 196 del 2009, che prevede, a corredo delle leggi di spesa, la Relazione tecnica quale diretta attuazione del principio costituzionale della copertura finanziaria, posto a garanzia non solo di un corretto assolvimento di detto obbligo, facente parte del nostro sistema costituzionale sin dal 1948, ma anche in relazione al mutato art. 81 entrato in vigore il 1° gennaio, nel senso di una profonda connessione con i vincoli di politica finanziaria sanciti ora dal quadro costituzionale.

#### *Relazione tecnica, proiezione temporale e clausole di monitoraggio*

In presenza di normative di revisione di interi comparti d'intervento dell'operatore pubblico, i cui effetti si dispiegheranno verosimilmente solo con il tempo, andrebbe ampliata la prospettiva temporale della Relazione tecnica. In tale evenienza occorrerebbe prevedere la necessaria pubblicità al monitoraggio, soprattutto per gli effetti legati nel corso del tempo al comportamento dei destinatari delle norme.

### *Relazione tecnica ed effetti sui saldi strutturali*

Specie per provvedimenti di rilevanza quantitativa e funzionale, qual è quella di bilancio, la Relazione tecnica, anche in coerenza peraltro con il sistema ordinamentale eurounitario, deve chiarire gli effetti dei provvedimenti anche sui saldi strutturali, sia pur in via provvisoria e senza pregiudizio in ordine a successive, eventuali revisioni di carattere metodologico.

### *Relazione tecnica e legislazione non onerosa*

Le Relazioni tecniche si risolvono spesso in affermazioni apodittiche circa la non onerosità della nuova normativa. Inoltre, sul piano contenutistico, la mancata previsione di costi aggiuntivi per dar corso a nuovi compiti rischia di rendere in molti casi la legislazione come tale da presentare un mero carattere programmatico ovvero da porre le premesse per una attuazione non generalizzata della normativa. In via di principio, poi, se effettivamente l'attuazione dovesse rivelarsi onerosa, non sarebbe da escludere che l'effetto possa risolversi in maggiori esigenze a legislazione vigente, con il che la copertura avverrebbe in modo irregolare, ossia a carico dei tendenziali e dunque aggravando il disavanzo. 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 di nuova normativa. Può trattarsi peraltro di una ipotesi non inverosimile in molti casi, ma che andrebbe adeguatamente dimostrata nelle varie Relazioni tecniche anche con precise indicazioni di natura contabile, e che comunque confliggerebbe con il principio della legislazione vigente, che, anche nel nuovo sistema contabile, costituisce il criterio per la costruzione dei "tendenziali" di bilancio.

### *Le clausole di neutralità finanziaria*

Le Relazioni tecniche il più delle volte non forniscono un esauriente apparato documentativo di dettaglio in ordine all'effettiva attuabilità delle disposizioni in presenza del vincolo di neutralità.

L'eventuale discrasia tra la portata della singola norma (o dell'intero provvedimento) e la clausola di neutralità può determinare il rischio del prodursi di condizioni per una sostanziale disapplicazione, parziale o totale, della normativa medesima, con pregiudizio dei principi contabili dell'attendibilità e di veridicità delle scritture contabili.

Sempre in riferimento alle clausole di neutralità occorre rimarcare che, a meno di costanti recuperi di produttività, elevato è il rischio, nelle more dell'avvio dell'attuazione di una normativa, possa avere emersione un fabbisogno di risorse aggiuntive da soddisfare con mezzi ordinari di bilancio.

*Il principio di chiarezza: eterogeneità e frammentarietà dei provvedimenti legislativi di spesa*

L'analisi della legislazione di spesa rivela la eterogeneità e, non di rado, la frammentarietà dei provvedimenti approvati, in grandissima parte consistenti in leggi di conversione di decreti-legge, uno strumento quest'ultimo per il quale continui sono i moniti da parte della Corte costituzionale oltre che del Presidente della Repubblica, segnatamente in ordine al divieto di formulare norme dal carattere differenziato e comunque non coerente con i presupposti di necessità ed urgenza.

Si riscontra come frequente il fenomeno derivante dalla previsione, nei testi legislativi, di norme primarie che attendono un completamento, delegato a successivi e complessi provvedimenti amministrativi di attuazione, i cui tempi di entrata in vigore rischiano di incidere non marginalmente sugli effetti, sostanziali e finanziari, ascritti *ex ante* alla normativa medesima e comunque conteggiati sovente nei saldi tendenziali di finanza pubblica.

*Poteri del Ministero dell'economia e delle finanze in caso di scostamenti in relazione al rispetto dell'obiettivo programmatico*

La più recente legislazione di spesa (cfr. disposizioni contenute nel decreto-legge n. 35 del 2013, come modificato dal successivo decreto-legge n. 102 del 2013) prevede che, ove a seguito del monitoraggio dell'attuazione delle misure previste in materia di pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni ai fini del rispetto dell'obiettivo programmatico in termini di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, dovessero emergere scostamenti, il Ministero dell'economia e delle finanze, previa comunicazione al Parlamento, viene dotato di alcuni poteri, che vanno dalla rimodulazione delle spese autorizzate dal decreto in questione al blocco degli impegni e dei pagamenti nonché all'adozione di provvedimenti correttivi urgenti. La norma, nella sua ampiezza, dal punto di vista costituzionale, si riflette sull'equilibrio tra i poteri dello Stato: l'Esecutivo diventa in tal modo - tra l'altro direttamente per il tramite del Ministro dell'economia e delle finanze e non invece del Presidente del Consiglio dei ministri in base all'art. 95, primo comma, Cost. - il *dominus* della modulazione del nuovo debito e della stessa riconfigurazione dei saldi di finanza pubblica, con provvedimenti di rango sub-primario, se si eccettua la possibilità di adottare provvedimenti correttivi d'urgenza intesi come decreti-legge.

*B) Le leggi di spesa: morfologia giuridica degli oneri, quantificazioni e coperture*

Frequenti sono i rinvii, operati dal legislatore, alla fase amministrativa in ordine alla definizione di aspetti finanziari di rilievo di varie norme approvate, talora rimettendo a tale sede anche l'individuazione di particolari casi di definizione dell'obbligo tributario e delle relative variazioni, talaltra rinviando alla fase

amministrativa anche la calibratura più precisa del sistema degli oneri e delle coperture: entità da rimettersi allo strumento legislativo (come si evince anche dai vincoli di cui all'art. 23 Cost.). Lo spostamento della definizione del vincolo finanziario dall'*ex ante* - legato al momento della deliberazione della norma - all'*ex post*, che dovrebbe attenere alla fase dell'esecuzione della norma medesima e al monitoraggio dei relativi effetti e non alla definizione, invece, degli aspetti basilari di carattere finanziario della norma primaria, incide sul rispetto del principio della cd. "autosufficienza" della norma primaria di spesa, più volte rimarcato della Corte costituzionale in occasione dello scrutinio di leggi regionali (v. sent. 141 del 2014).

### *Il principio di autosufficienza finanziaria della singola legge di spesa*

Il riferimento alle previsioni in quanto elementi esogeni evidenzia un affievolimento del principio dell'autosufficienza finanziaria della singola legge, come insito nel sistema tradizionale, riconfermato con il nuovo comma terzo dell'art. 81 Cost.: ciò a vantaggio di una visione in cui acquistano rilevanza elementi dinamici, tali da assumere diversi parametri di riferimento, di carattere esterno rispetto al dato normativo.

In tali casi, da un punto di vista puramente metodologico, sembrerebbe riacquistare significato, in linea generale, un'impostazione della sistemazione degli effetti finanziari simile a quella percorsa prima della riforma di cui alla legge di contabilità n. 468 del 1978, nel senso di far riferimento, cioè, a variabili attinenti all'evoluzione del quadro macroeconomico e dunque ad elementi esterni rispetto al dato normativo. Ciò pur tenendo conto delle profonde modifiche di fondo delle tecniche e delle regole di gestione della finanza pubblica da allora intervenute.

### *Anticipazione dello spazio di copertura negli obiettivi programmatici*

Va vista con perplessità la tecnica di anticipazione dello spazio di copertura negli obiettivi programmatici (in peggioramento), il che viene in qualche modo ad alterare il meccanismo di fondo delle modalità di assolvimento del relativo obbligo (per come si sono evolute negli ultimi decenni), che consistono - sia nel testo vigente della Costituzione sia in quello novellato in riferimento all'obbligo di copertura - nel non peggiorare le previsioni tendenziali costruite sul criterio della legislazione vigente. Ciò a prescindere dalle modalità con cui viene reperita la singola copertura finanziaria.

### *Quantificazione dell'onere quale limite massimo*

Va registrata come positiva - anche ai fini della controllabilità della finanza pubblica e in particolare degli effetti della legislazione più recente - la tendenza ad un maggior ricorso all'indicazione dell'onere come limite massimo.

### *Quantificazione degli oneri: il rispetto dei principi di ragionevolezza e di sostenibilità*

Si riscontra, di frequente, la carenza di adeguati approfondimenti, circa le quantificazione degli oneri, con riflessi sulle valutazioni di sostenibilità e di ragionevolezza delle coperture.

### *Nuovi oneri: la mancata considerazione dell'impatto sui conti di cassa*

Si registra, per alcune norme, la mancata considerazione del possibile impatto sui conti di cassa, come nei casi in cui la relativa finalità consiste proprio nel rendere più spendibili stanziamenti in essere; una variante è costituita dal mantenimento in bilancio di residui al di fuori dei limiti temporali in cui ciò è consentito oppure da una copertura che consiste nell'utilizzare per altre finalità residui in essere, proprio allo scopo dichiarato di incrementarne l'impatto sulla cassa; peraltro, in alcuni casi è invece espressamente (e correttamente) prevista la compensazione dei connessi effetti sui saldi diversi da quelli di contabilità finanziaria, a carico dell'apposito fondo per l'ammortamento delle rate dei limiti d'impegno.

### *Le spese di personale*

Quanto alla spesa per assunzioni nel pubblico impiego, è da rimarcare che non possono ritenersi realistici i tetti di spesa indicati in via permanente, come pure richiede la legge di contabilità; difatti, allo stato non è possibile ostacolare il prodursi degli effetti da parte della normativa che regola la progressione delle carriere; sicché il sistema finisce con il risultare privo di un meccanismo di controllo dell'andamento della singola tranche di onere nel medio e lungo periodo, se non trasferendo la questione al livello più ampio del controllo del comparto, soluzione che però appare generica e non sufficientemente rigorosa sul piano della copertura.

### *Oneri inderogabili*

In materia di oneri inderogabili (come per esempio per quanto concerne le assunzioni nel pubblico impiego), le quantità finanziarie messe a disposizione non possono svolgere - dal punto di vista giuridico - la funzione di limite di spesa, ma rappresentano un indicatore delle dimensioni finanziarie del fenomeno: appare

pertanto essenziale una relativa quantificazione che risulti la più affidabile possibile, minimizzando in tal modo il rischio della necessità di far fronte ad oneri aggiuntivi (connessi non solo al costo vivo, ma anche a fenomeni “indiretti”, come le ricostruzioni di carriera ed altro).

Si registrano fattispecie di coperture a valere su spese rimodulabili, il che configura così un ricorso a risorse la cui riducibilità non risulta sempre né ricostruibile né giudicabile, con conseguenze sulla sostenibilità della copertura.

Oltretutto, si fa rinvio in tal modo a mezzi di bilancio, il che non è consentito se non riducendo espressamente autorizzazioni legislative di spesa, sulla base della legge di contabilità ed in coerenza con il principio della legislazione vigente, secondo le osservazioni dianzi sviluppate.

### C) *Mezzi di copertura*

#### *Il ricorso al debito*

Il decreto-legge n. 35 del 2013 si segnala per rappresentare il primo caso - a partire dalla legge di contabilità n. 468 del 1978 - seguito poi dai decreti-legge nn. 102 del 2013 e 66 del 2014, di copertura di oneri espressamente a carico di debito pubblico aggiuntivo, utilizzando margini di flessibilità consentiti dalla normativa comunitaria al realizzarsi di determinate condizioni, segnatamente per azioni di politica economica orientate allo sviluppo, sia pure nel rispetto della necessaria stabilità finanziaria e dei vincoli in termini nominali, ossia alla condizione di un rapporto tra indebitamento netto/prodotto interno lordo non superiore al 3 per cento (al lordo naturalmente dell'azione di stimolo consentita). Si tratta di una modalità di copertura che si colloca al di fuori dell'interpretazione che è stata fornita circa l'attuazione del quarto comma dell'art. 81 Cost. a partire almeno dalla legge di contabilità n. 468 del 1978, una delle cui finalità consisteva appunto nel concentrare nella legge finanziaria la decisione annuale circa il nuovo debito (considerata la manovra correttiva), escludendo pertanto che ciò potesse avvenire con singole leggi ordinarie, le quali debbono essere sottoposte quindi a forme di coperture tipiche consistenti in riduzioni di spese o in aumenti di entrata, con esclusione dunque del ricorso, esplicito o implicito (attraverso la mancata o parziale previsione della copertura) al debito; il sopraggiungere di un diverso quadro istituzionale di fondo - quello sovranazionale europeo - ha potuto determinare quindi la legittimità del ricorso al debito per finanziare oneri decisi da leggi ordinarie, ovviamente alle condizioni previste dalla normativa comunitaria e nel rispetto degli obiettivi concordati.

Si è rilevato un insieme di disposizioni che comportano un diverso utilizzo delle risorse acquisite o da acquisire sulla base del decreto-legge n. 35 del 2013, la cui copertura era stata disposta mediante emissione di debito pubblico in quanto la finalità del pagamento dei debiti commerciali nei confronti delle imprese era ritenuta, in sintesi, un “fattore rilevante” che, ai sensi della normativa eurounitaria, avrebbe



consentito nell'immediato un allontanamento dal percorso di rientro in materia di obiettivi di finanza pubblica, in vista di una ripresa nel medio periodo.

### *“Effetti indiretti” ed “effetti indotti”*

L'esigenza del rispetto del principio contabile della “trasparenza” e soprattutto della eguale certezza tra oneri e coperture esige particolare rigore per il caso della copertura attraverso i cd. “effetti indiretti” (nella più recente legislazione, tale ipotesi si è verificata a proposito della copertura - parziale - generata dai maggiori pagamenti dei debiti delle pubbliche amministrazioni come effetto indiretto in termini di IVA; es. decreti-legge nn. 35 e 102 del 2013 e 66 del 2014, già esaminati sotto il profilo della copertura a debito), soprattutto per l'incertezza dei relativi effetti, il che determina l'attivazione delle clausole di salvaguardia, che a loro volta subiscono ulteriori modifiche legislative ex post.

Molto ampio si appalesa il ricorso agli effetti fiscali indotti a copertura di oneri, soprattutto legati ad assunzioni di personale e ad erogazioni di natura pensionistica: si tratta di una materia delicata, in quanto gli oneri debbono essere sempre presentati al lordo e tradizionalmente si è riservata alla sessione di bilancio la possibilità di considerare automaticamente gli oneri in termini netti.

La legge di bilancio per il 2017 ripropone con autonoma evidenza il tema della copertura finanziaria degli interventi mediante gli “effetti di retroazione macro derivanti dalla manovra di finanza pubblica”, nei termini della Relazione tecnica, che ne illustra le componenti suddivise tra maggiori entrate tributarie e contributive (con eguale impatto sui tre saldi). In tali ipotesi sarebbe doveroso corredare la previsione con una ricchezza di dettaglio (nella Relazione tecnica) decisamente maggiore, atteso che il nuovo quadro tendenziale al lordo della manovra già incorpora tali effetti. In particolare, le informazioni esplicative devono riguardare l'aspetto sia quantitativo che, soprattutto, temporale del prodursi degli effetti attesi. Si è in presenza infatti della esplicitazione di un modello dinamico di autocopertura, che risulta tradizionalmente consentito in via di principio per la sessione di bilancio, che sostanzia una fase nella quale è doveroso - per il principio della veridicità del bilancio - cogliere tutti gli effetti, diretti ed indiretti, della manovra, proprio in quanto è in atto la ridefinizione del quadro complessivo di finanza pubblica nelle sue molteplici e reciproche interazioni con il quadro macroeconomico. Ma ciò non può non far trascurare il fatto che l'adozione di simili metodologie ha di frequente comportato profili problematici per entrambi gli aspetti considerati (quantitativo e temporale). Ciò che ha indotto sempre a richiedere una elevata prudenza nel ricorrere a simili metodologie di autofinanziamento è, in particolare, soprattutto il timing del determinarsi degli effetti di retroazione, una volta che, come nel caso in esame, ne sono stati incorporati gli effetti nei saldi in via preventiva e non solo a consuntivo. Naturalmente, tali considerazioni valgono soprattutto per la quota di effetti di carattere non automatico (cd. “effetti indotti”).

### *Copertura con le previsioni tendenziali*

Si sono riscontrate oneri di spesa sussunte nei “tendenziali”; tale tecnica esige la verifica che dalla singola norma discendano oneri con conseguente necessità di copertura. E’ dunque essenziale, come la Corte ha richiesto più volte, che le ipotesi contenute nei “tendenziali” siano le più esaustive e circostanziate possibili, almeno in riferimento ai grandi aggregati, per quanto riguarda non solo le rimodulazioni, come prevede la legge “rinforzata” n. 243 in riferimento alla futura legge di bilancio unificata per la sezione corrispondente al bilancio a legislazione vigente, ma anche le componenti di dettaglio dell’ammontare complessivo.

E’ altresì essenziale che siano le stesse Relazioni tecniche relative ai singoli provvedimenti legislativi anche non di sessione a diffondersi in maniera più particolareggiata su tali ipotesi, per suffragare l’asserita assenza di oneri (ovvero le relative quantificazioni) in riferimento a singole disposizioni successive alla costruzione dei “tendenziali”.

### *In particolare, il caso delle agevolazioni fiscali*

In caso di coperture di oneri derivanti dalle agevolazioni fiscali, occorre massima trasparenza dei criteri con cui, anche a livello di dettaglio, viene costruito il singolo capitolo di entrata del bilancio a legislazione vigente, in quanto è solo conoscendo tali criteri che si può asseverare o meno l’avvenuta o parziale considerazione delle entrate connesse allo svolgimento di un’attività economica, rispetto a cui poter valutare l’impatto, ad esempio, di una misura d’incentivo; in tanto possono risultare realistiche e sostenibili “manovre” tendenti a raggiungere gli obiettivi previsti di politica “fiscale”, in quanto si sia in presenza della costruzione di quadri tendenziali di elevata affidabilità e conoscibilità.

### *Il ricorso alle gestioni fuori bilancio*

Si registra un diffuso ricorso a diverse forme di gestioni fuori bilancio, il che è indirettamente indicativo di un’inadeguatezza delle ordinarie procedure di bilancio rispetto alle esigenze di flessibilità nella gestione di determinati comparti; tale modalità di copertura non appare coerente né con i principi contabili di significatività, di trasparenza e neppure con il principio dell’annualità del bilancio dello Stato; inoltre, il proliferare delle gestioni fuori bilancio non appare coerente neppure con il principio dell’universalità di bilancio, correlato, dalla legge di contabilità, con i profili attuativi dell’art. 81 Cost..

### *Il ricorso a risparmi di spesa*

Si riscontrano norme che riducono l'effetto di precedenti disposizioni di risparmio di spesa, la cui modifica però non viene ritenuta tale da richiedere la copertura perché il risparmio non era stato quantificato nelle Relazioni tecniche di riferimento; il fenomeno può anche comportare peggioramenti dei “tendenziali”, i quali ultimi, basandosi sui consuntivi connessi all'attuazione delle norme originarie, dovrebbero evidenziarne nel corso del tempo gli effetti.

### *Utilizzo di fondi di parte capitale per oneri di parte corrente*

Si riscontrano frequenti casi di utilizzo di fondi di parte capitale per finalità correnti; ciò notoriamente è vietato dalla legge di contabilità e risulta parificato, nei precedenti consultivi delle Commissioni bilancio del Parlamento, al caso dell'assenza di copertura finanziaria, con le relative conseguenze procedurali.

### *Emissione di debito pubblico*

L'utilizzo di risorse reperite mediante emissione di debito pubblico non può essere consentita al di fuori delle finalità e del contesto ordinamentale in cui esse si inseriscono e che consentono la legittimità di tale forma di compensazione.

### *Utilizzo residui a copertura di nuovi oneri*

La copertura che utilizzi le disponibilità in conto residui non è in linea con la legge di contabilità, anche in relazione alla tenuta degli obiettivi in termini di debito.

### *Utilizzo a copertura della legislazione vigente e legislazione tendenziale*

Sul piano metodologico, il criterio della legislazione vigente, in vigore a livello costituzionale sin dal 1948 all'interno dell'art. 81 Cost., sebbene non menzionato dalla novella intervenuta nel 2012, tuttavia è stato riproposto formalmente dalla legge cd. “rinforzata” n. 243 del medesimo anno, in riferimento alla sezione seconda della legge unificata di bilancio, come la Corte ha ricordato in Parlamento nel corso dell'audizione del 30 giugno 2015. Ciò comporta l'esigenza di garantire almeno una maggiore trasparenza - in dettaglio - circa i criteri di costruzione delle previsioni di bilancio, in quanto il criterio della legislazione vigente trova costituzionalmente la propria *ratio* nell'esigenza di distinguere la componente consolidata del bilancio dalle relative variazioni indotte dalla nuova normativa.

### *Compensazione sui saldi tendenziali*

La copertura di oneri con compensazioni sui saldi tendenziali non è coerente con il quadro istituzionale vigente in materia e fondata su un insieme di grandezze, come quelle legate all'andamento tendenziale, di cui non sono noti i dettagli, peraltro in un contesto di rallentamento della crescita del prodotto.

### *Il pareggio di bilancio degli enti territoriali*

Il pareggio di bilancio degli enti territoriali non consente un'attività di spesa finanziata a sua volta con debito accesso dallo Stato, se non per i casi previsti dalla normativa eurounitaria nonché costituzionale e relative attuazioni (eventi eccezionali, fattori rilevanti etc.).

### *Copertura e principio di annualità*

Il principio costituzionale dell'annualità impone la contestualità per esercizio degli effetti negativi e positivi delle norme anche in vista della sussistenza o meno dell'obbligo di copertura, in caso di prevalenza dei primi sui secondi.

### *Equilibrio e copertura*

L'obbligo di pareggio non può essere ritenuto tale da superare quello di copertura.

### *Coperture incerte a fronte di oneri certi*

Il ricorso, a copertura, di proventi derivanti dal contrasto all'evasione sconta margini di incertezza e mal si rapportano a maggiori spese o a sgravi fiscali certi; una copertura incerta mal si attaglia coprire oneri certi. Va comunque specificato che, se tali proventi derivano dall'attività amministrativa, essi, a norma della legge di contabilità, debbono essere assegnati al fondo per la riduzione della pressione fiscale; se invece derivano da una nuova normativa di rango primario, possono essere utilizzati discrezionalmente e non soggiacciono al predetto vincolo.

### *Tetti di spesa e legge di bilancio*

Nei casi di ricorso al tetto di spesa, l'esigenza di una quantificazione la più realistica possibile degli oneri della singola legge e dunque delle risorse messe a disposizione, appare necessaria in quanto, soprattutto in assenza di clausole di

salvaguardia effettive ed automatiche, il rischio è che altrimenti debbano ricercarsi mezzi aggiuntivi per far fronte ad oneri che il più delle volte si stanno già producendo, se non vi è la possibilità di modularli in attesa delle ulteriori coperture.

La tecnica del tetto di spesa si pone in linea con l'evoluzione della contabilità pubblica verso metodiche di controllo top-down, come previsto peraltro dalle stesse deleghe presenti nella legge di contabilità (il cui termine è previsto in scadenza alla fine del corrente anno). Esiste, a livello metodologico, anche una connessione con l'evoluzione della stessa legge di bilancio - in base alla nuova struttura dell'art. 81 Cost. - verso l'acquisizione di una natura sostanziale, in virtù della quale gli stanziamenti potrebbero assumere la funzione di limite di spesa. Ma ciò nondimeno si tratta di una tecnica che va calibrata con attenzione in considerazione dell'effettivo grado di elasticità della singola linea di spesa: maggiore è il grado di rigidità di quest'ultima e minore è la giustificazione del ricorso a tale meccanismo contabile.

La tecnica del tetto di spesa andrebbe valutata alla stregua della sua coerenza con la legge di contabilità, la cui ratio, anche tenuto conto della relativa interpretazione nel corso del tempo, tenderebbe ad escludere un ricorso ad essa in presenza di oneri essenzialmente non rimodulabili come quelli di cui si tratta, tenuto conto che da un punto di vista sistematico appare ragionevole imporre un tetto a quelle tipologie di spesa che, per la loro flessibilità, possono effettivamente essere gestite nel limite quantitativo imposto dalla legge, anche nel corso del tempo.

#### *Utilizzo di stanziamenti di fondo globale corrente per la copertura di oneri permanenti*

Ferma rimanendo la valenza positiva dell'istituto del fondo speciale, va rilevato che un suo utilizzo per la copertura di oneri permanenti, pur non incontrando un divieto formale ad opera della legge di contabilità, comporta la conseguenza di un irrigidimento delle poste di bilancio, il che - a parità di condizioni - pone le premesse per una difficoltà aggiuntiva in ordine all'agibilità di manovre future che si basino in gran parte sulla riduzione della spesa.

#### *Le clausole di salvaguardia*

Frequente è il caso di mancata previsione di clausole di salvaguardia in presenza di oneri solo valutati o stimati, ovvero nell'indicazione di clausole che, nel far riferimento a programmi di bilancio con alto coefficiente di realizzazione, richiederebbero il più delle volte una più convincente dimostrazione in ordine alla propria sostenibilità; nei casi dubbi, infatti, è evidente che si è in presenza di clausole che si risolvono in norme di stile, anche in questo caso contribuendo a rendere più

difficoltoso - a parità di condizioni - il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

A seguito della novella del 2016 alla legge di contabilità, comunque, si può condividere l'orientamento nel senso che non è necessario richiamare in ogni legge il meccanismo delle clausole di salvaguardia, essendo esso previsto a regime dalla legge di contabilità con i vari passaggi, che vanno dal decreto del ministro dell'economia e delle finanze al dPCM ed infine all'adozione di apposita iniziativa legislativa.

### *Clausole di invarianza*

In riferimento alle deleghe e ai connessi decreti legislativi, il ricorso generalizzato alle clausole d'invarianza può risolversi in un ampio trasferimento alla successiva sede delegata della fase di costruzione degli effetti contabili della normativa e della relativa sistemazione negli equilibri di finanza pubblica. Un tale andamento, se da un lato appare sostanzialmente in linea con la legge di contabilità, che però prevede tale possibilità solo se non risulti possibile circoscrivere il perimetro finanziario dell'intervento nella sede della legge delega, d'altra canto, in molti casi, rischia di creare una pressione abnorme nella fase successiva della legislazione delegata.

### *La c.d. autoabrogazione*

In alcuni casi, come per il decreto legislativo n. 80, in materia di lavoro, si assiste ad una sorta di *sunset legislation* (autoabrogazione) per gli anni successivi, ove non si reperiscano le occorrenti risorse con ulteriori (ovvero altri) decreti legislativi, il che, mentre appare garantista sotto il profilo della tenuta degli effetti finanziari, può presentare aspetti problematici - di merito - ai fini dell'efficacia nel tempo del sistema dei benefici in questione.

### *I cd. "tagli lineari"*

La copertura consistente nei cd. "tagli lineari" di spese, pur ammessa, finisce con l'alterare di fatto una corretta programmazione della spesa, il che introduce nella gestione del bilancio elementi di episodicità - peraltro in un contesto di riduzione delle risorse a disposizione - che possono progressivamente pregiudicare il fisiologico rapporto tra i compiti che la singola Amministrazione è chiamata a svolgere sulla base della legislazione vigente e l'entità degli strumenti finanziari a disposizione.

### *Utilizzo della riduzione dei tassi di interesse*

Si riscontrano coperture finanziarie consistenti nell'utilizzo della riduzione in atto dei tassi di interesse, a fronte di oneri pluriennali; una tale copertura per oneri pluriennali non appare ispirata a criteri prudenziali attese la volatilità dei tassi nel corso del tempo e la scarsa controllabilità da parte dell'autorità di governo di tale categoria di spesa; peraltro, si tratta di una forma di copertura non prevista dalla legge di contabilità, utilizzabile, eventualmente, all'atto delle configurazioni del quadro complessivo di finanza pubblica con la annuale sessione di bilancio.

### *Le accise sui carburanti*

Si riscontrano coperture finanziarie consistenti nell'aumento delle accise sui carburanti a fronte di oneri pluriennali, senza che le relazioni tecniche esplicitino l'effettiva elasticità dei consumi al continuo incremento dell'imposizione; donde l'incertezza circa della conseguibilità degli importi in termini di maggior gettito ascritti alla norma.

### *Rinvio ai bilanci degli enti territoriali*

Si riscontrano violazioni dell'art. 19 della legge n. 196 del 2009 da parte di norme di spesa con effetti che ricadono sul bilancio degli enti pubblici (territoriali e non territoriali), senza che vengano fornite a questi ultimi disponibilità aggiuntive di copertura: il tutto con la giustificazione generica - talora neanche espressa in norma - secondo cui non vi sono effetti negativi *tout court* (senza un'adeguata dimostrazione) ovvero vi si provvede nell'ambito dei limiti di spesa in essere oppure, ancora, rivedendo la composizione del bilancio degli enti interessati.

### *Minori spese da riaccertamento residui*

Il ricorso, a copertura, ai residui di bilancio, in essere e perenti, con iscrizione di tali disponibilità in conto competenza, può determinare riflessi sul rispetto delle previsioni di cassa calibrate al netto dei predetti riaccertamenti.

### *Riduzione dei consumi intermedi*

La riduzione degli stanziamenti della categoria per consumi intermedi, spesso interessati dalla prassi dei tagli lineari può essere foriera di effetti di “rimbalzo” negli

anni successivi, non disgiunti dal rischio per cui possono così crearsi i presupposti per il prodursi in futuro di nuovo debito sommerso.

#### *Il ricorso alla legge di bilancio*

La copertura di nuovi o maggiori oneri con il rinvio direttamente al bilancio ai fini della relativa quantificazione negli esercizi successivi non è coerente con il sistema costituzionale delle coperture.

#### *Il rinvio ai mezzi di bilancio per la copertura delle spese continuative e ricorrenti in ambito regionale*

Il regime di copertura per le spese continuative e ricorrenti in ambito regionale, con rinvio al bilancio per le successive quantificazioni, va valutato alla luce del sistema costituzionale delle coperture.

#### *I crediti di imposta*

In tema di copertura attraverso i cd. “crediti di imposta”, l’apparato documentativo, proprio della relazione tecnica, appare il più delle volte sprovvisto di indicazioni per i profili che attengono alla distribuzione dell’onere esercizio per esercizio; la definizione in progress degli aspetti operativi, ivi compresi quelli finanziariamente rilevanti, rende incerta la sussistenza in capo ai destinatari di situazioni di diritto soggettivo o di diritto affievolito, in dipendenza delle specificazioni affidate alla normativa secondaria, il che ripropone il problema del perimetro e della legittimità della cd. “delegificazione”.

#### *Il ricorso alle risorse giacenti sulle contabilità speciali*

Frequente ricorso, per finalità di copertura, alla riduzione delle risorse giacenti su contabilità speciali; trattasi di una modalità di copertura che attinge a fondi fuori bilancio costituiti da giacenze di tesoreria preordinate ad essere fatte rifluire in bilancio in quanto regolazioni contabili per destinazioni vincolate; l’accumularsi delle giacenze su tali contabilità (fino a raggiungere importi elevati), per loro natura temporalmente e quantitativamente limitate, determina un’anomalia gestionale del circuito bilancio-tesoreria, la quale ultima deve perciò vedere ridotta in modo razionale l’entità delle risorse in essere sulle contabilità speciali, anche per contenere



elusioni dei principi di contabilità pubblica, riferiti in particolare all'unità e all'universalità del bilancio.

## **RELAZIONI SULLE TIPOLOGIE DELLE COPERTURE ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI RELATIVI ALLE LEGGI REGIONALI PUBBLICATE NELL'ANNO 2015**

### *Premessa*

1. Il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, all'art. 1, comma 2, stabilisce che “Annualmente le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti trasmettono ai consigli regionali una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri<sup>1</sup>”. La relazione viene inoltre trasmessa “alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze per le determinazioni di competenza” (comma 8). La normativa estende alle Regioni un tipo di controllo già previsto per la legislazione statale, al fine di dare maggiore effettività al principio della copertura finanziaria (art. 81 della Costituzione), per il quale ogni legge, anche regionale, deve indicare le risorse necessarie a sostenere i nuovi o maggiori oneri che essa comporta, a salvaguardia degli equilibri economico-finanziari. La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 39 del 2014, ha precisato che “alla luce della [...] giurisprudenza della Corte, l'istituto disciplinato dalla norma [...] risulta funzionale da un lato ad ampliare il quadro degli strumenti informativi a disposizione del Consiglio, per consentire [...] la formulazione di meglio calibrate valutazioni politiche del massimo organo rappresentativo della Regione, anche nella prospettiva dell'attivazione di processi di “autocorrezione” nell'esercizio delle funzioni legislative e amministrative (sentt. nn. 29 del 1995 e 179 del 2007), e, dall'altro, a prevenire squilibri di bilancio (sentt. nn. 250 del 2013 e 70 del 2012).

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con la delibera n. 10 del 20 marzo 2013, ha individuato le prime linee di orientamento per le relazioni sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali, stabilendo i criteri e parametri per la verifica delle Sezioni regionali di controllo.

2. Si espongono di seguito<sup>2</sup>, ordinate per principi, le più rilevanti osservazioni formulate dalle Sezioni regionali della Corte dei conti in occasione dell'esercizio della funzione predetta.

---

<sup>1</sup> Comma così modificato dall'art. 33, comma 2, lett. a), n. 1), decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116.

<sup>2</sup> Le deliberazioni prese in esame sono le seguenti: Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Del. n. 118/2016/RQ; Sezione regionale di controllo per la Basilicata, Del. n. 44/2016/RQ; Sezione regionale di

### *Copertura finanziaria “a formazione progressiva”*

Non risulta condivisibile la scelta di formulare le norme finanziarie di copertura dei relativi oneri redatte in considerazione della nuova struttura del bilancio armonizzato per cui, ai sensi dell’articolo 13 del decreto legislativo n. 118 del 2011 e successive modifiche, l’unità di voto per l’approvazione del bilancio di previsione è costituita dai programmi. In particolare in virtù di tale principio, si segnala il caso della legge regionale Lazio del 30 dicembre 2014, n. 18 nella cui formulazione vengono indicati il programma di spesa e la missione nell’ambito dei quali ricadono i relativi oneri, rimandando la specificazione dei capitoli di spesa all’attuazione della medesima disposizione finanziaria, che avviene mediante deliberazione della Giunta regionale, ai sensi dell’articolo 1, comma 17, lettera c), della predetta legge, senza, quindi, indicare una ulteriore articolazione più dettagliata, degli “spazi finanziari” sui quali si fonda la nuova decisione di spesa. Tale opzione viene motivata in base alla distinzione tra i diversi livelli del cosiddetto bilancio decisionale di competenza del Consiglio regionale (articolato in titoli e tipologie per le entrate ed in missioni e programmi per le spese) e del bilancio a carattere gestionale (di competenza della Giunta regionale) di cui al “Documento tecnico di accompagnamento” (ripartito in titoli, tipologie e categorie per le entrate ed in missioni, programmi e macroaggregati per le spese), ed al “Bilancio finanziario gestionale” (bilancio ripartito in capitoli), ai sensi dell’articolo 39 del decreto legislativo n. 118 del 2011 e successive modifiche.

Tale ricostruzione non appare, invero, convincente, in quanto la puntuale indicazione degli oneri e della relativa copertura viene richiesta ai fini di una effettiva consapevolezza e correlata verifica dell’impatto contabile di ogni nuova decisione di spesa, attesa anche la base di partenza programmatica su cui è costruita la stessa articolazione dell’unità di voto costituita dai programmi e che non può non venire incisa, senza adeguata rappresentazione degli effetti, dalla nuova determinazione.

Non sono rari i casi in cui la copertura di nuovi o maggiori oneri, pur riconosciuti sussistenti dalla norma, è oggetto di rinvio ad atti diversi (e talvolta financo successivi

---

controllo per la Calabria, del. n. SRCCAL/12/2016/RQ; Sezione regionale di controllo per l’Emilia-Romagna, Del. n. 61/2016/RQ; Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia-Giulia, Del. n. FVG/36/2016/RQ; Sezione regionale di controllo per il Lazio, Del. n. 117/2016/RQ; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Del. n. Lombardia/186/2016/RQ; Sezione regionale di controllo per le Marche, Del. n. 80/2016/RQ; Sezione regionale di controllo per il Molise, Del. n. 19/2016/RQ; Sezione regionale di controllo per la Puglia, Del. n. 67/RQ/2016; Sezione di controllo per la regione autonoma della Sardegna, Del. n. 130/2016/RQ; Sezioni riunite per la regione Siciliana, del. n. 5/2016/SS.RR./PARI; Sezione regionale di controllo per la Toscana, Del. n. 177/2016/RQ; Sezioni riunite per la regione Trentino-Alto Adige/Südtirol – Trento, Decisione n. 1/2016/PARI; Sezioni riunite per la regione Trentino-Alto Adige/Südtirol – Bolzano, decisione n. 2/PARI/2016.

e futuri) rispetto alla legge che li produce e dunque con palese violazione del cd. “principio dell’autosufficienza” della legge di spesa.

#### *Copertura di nuovi o maggiori oneri con disponibilità di bilancio*

E’ da censurare la modalità di provvedere alla copertura degli oneri finanziari con risorse o disponibilità del bilancio a legislazione vigente. Si tratta, infatti, di interventi che si sostanziano in un diverso utilizzo di risorse già destinate, facendo emergere il dubbio che la costruzione degli stanziamenti in sede previsionale sia stata operata in maniera non del tutto coerente con le esigenze effettive o comunque evidenziando una area potenzialmente suscettibile di integrazione nella programmazione finanziaria, nel presupposto che le risorse di inizio esercizio siano disponibili anche per le esigenze di spesa derivanti dalla legge successivamente approvata.

Il ricorso alle disponibilità di bilancio potrebbe in questo quadro trovare una qualche (invero non sufficiente) giustificazione nel considerare che la nuova legge si limiti a disporre non nuove spese, ma soltanto interventi attuativi di programmi generici, non sufficientemente dettagliati in sede di previsione iniziale. In questi casi la previsione di bilancio iniziale verrebbe peraltro ad atteggiarsi come stanziamento di fondi cui attingere nel momento in cui si attualizza e definisce il fabbisogno necessario a finanziare l’intervento, al di fuori del procedimento e delle garanzie ordinariamente previste.

Nel sottrarre la decisione di spesa all’alveo istituzionale di una compiuta esplicitazione della programmazione finanziaria, permane altresì il rischio che le risorse originariamente previste non si dimostrino sufficienti, alla fine dell’esercizio, a finanziare integralmente le spese programmate incidendo negativamente sui risultati finali del bilancio.

In conclusione, non appare idonea la copertura degli oneri finanziari con risorse o disponibilità del bilancio a legislazione vigente, ovvero sufficiente la limitazione della copertura alla missione e al programma del bilancio nel quale sono iscritte le risorse necessarie a finanziare le spese previste nella stessa, senza indicare una ulteriore più dettagliata esplicitazione degli “spazi finanziari” conseguenti alla necessaria riduzione di una spesa pregressa, che consenta la parallela copertura della nuova. Solo in questi termini appare invero correttamente attuato il quadro normativo e può essere valutato l’apporto ulteriore fornito dalla articolazione dei capitoli di bilancio, la cui indicazione nelle relazioni finanziarie di accompagnamento alle proposte di iniziativa della Giunta (ma anche nel testo normativo) può, ove correttamente predisposta, agevolare e costituire essa stessa misura della riprogrammazione normativa delle risorse sottesa alla nuova decisione di spesa determinazione.

Il ricorso alle disponibilità di bilancio non è modalità coerente con il sistema della contabilità pubblica e segnatamente con la regola della “legislazione vigente” (legge n. 243 del 2012 e art. 17 legge n. 196 del 2009, norme direttamente attuative dell’art. 81 Cost.), anche se il pareggio/equilibrio complessivo della Regione ne risulti comunque salvaguardato. La Corte costituzionale e le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno dato indicazioni precise in questo senso ribadendo che, in via di principio, per ogni onere deve essere indicata la relativa specifica copertura (riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, ricorso ai fondi speciali, previsione di nuove o maggiori entrate); sicché l’utilizzo di accantonamenti di bilancio, in quanto sottesi a precedenti autorizzazioni legislative di spesa (non connotate da “discrezionalità”), potrebbe consentirsi solo a condizione di una contestuale ed ostensiva riduzione dei precedenti oneri autorizzati con la legislazione in vigore.

La Corte dei conti in particolare ha sottolineato che, pur in un assetto di bilancio vincolato al pareggio, una delle condizioni del mantenimento di tale equilibrio - anche nel corso del tempo - è costituito dalla (effettiva) copertura della nuova o maggiore decisione onerosa.

#### *Principio di copertura ed anticipazioni di liquidità*

Deve escludersi che le anticipazioni di liquidità possano concorrere alla determinazione del risultato di amministrazione generando effetti espansivi sulla capacità di spesa; l’anticipazione di liquidità non può, quindi, comportare il finanziamento di una nuova spesa.

#### *Monitoraggio delle leggi di spesa regionali (art. 17, comma 12, legge n. 196 del 2009)*

Le disposizioni del comma 12 dell’art. 17 della legge n. 196 del 2009, in quanto espressione di un principio generale volto a garantire l’obbligo di copertura delle leggi di spesa, sono da ritenere direttamente applicabili alle Regioni e alle Province autonome, per effetto dell’art. 19, comma 2 della stessa legge, così come peraltro ribadito anche dalla Corte costituzionale (sent. n. 224 del 2014).

#### *Copertura ed oneri pluriennali*

Sul piano sistematico e generale va ribadita l’esigenza di garantire la copertura nei casi in cui la spesa gravi su più esercizi, in un arco pluriennale coerente con la natura degli interventi e la durata degli oneri, estendendo il vincolo sulle disponibilità di esercizi futuri e vincolandone la relativa capacità di spesa. L’assolvimento

dell'obbligo di copertura richiede la previa e completa individuazione della proiezione nel tempo degli oneri derivanti dalla legge ed il reperimento delle risorse necessarie all'integrale copertura, anche oltre il limite imposto dalla programmazione triennale del bilancio.

Al riguardo la eventuale limitazione triennale prevista da normativa regionale risalente ormai nel tempo, va oggi a confrontarsi con il principio di equilibrio del bilancio, nell'accezione che emerge dall'art. 81 della Costituzione e dalla autorevole giurisprudenza della Corte costituzionale.

In tal senso, tra l'altro, depone il disposto della legge n. 196 del 2009 (art. 17), ai sensi della quale le leggi di spesa devono indicare "per ciascun anno" la spesa autorizzata e devono garantire, attraverso la clausola di salvaguardia, "la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere e la relativa copertura".

Soprattutto quando gli oneri sono inderogabili, si dovrebbe evitare che in futuro debba farsi fronte ad oneri assunti in precedenza senza adeguata ponderazione dell'eventuale squilibrio nei successivi esercizi.

#### *Copertura ed oneri ricorrenti e continuativi*

E' necessario assicurare che specifiche garanzie siano assicurate per gli oneri ricorrenti e continuativi, segnatamente in ragione del non compatibile rinvio alla legge di bilancio per la determinazione di oneri qualificati come ricorrenti, e della relativa copertura. Va ricordata in proposito la previsione del già richiamato art. 38 del decreto legislativo n. 118 del 2011, il quale ha espressamente disposto che le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo e ricorrenti quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime, potendo rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio solo nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie.

#### *Copertura condizionata a finanziamenti provenienti da terzi*

Sussiste dissonanza tra le modalità di copertura e i principi affermati dalla Corte costituzionale riguardo all'assenza di un'espressa quantificazione degli oneri e soprattutto nell'ipotesi di copertura basata sull'aspettativa di un finanziamento proveniente da terzi.

### *Quantificazione degli oneri*

Sussiste in alcune relazioni tecniche la mera previsione di stanziamento e non l'analitica dimostrazione della quantificazione degli oneri.

### *Relazione tecnica*

La maggior parte delle leggi scrutinate si caratterizza per “l'assenza e/o l'inadeguatezza della relazione tecnico-finanziaria (in alcuni casi assorbita nella relazione illustrativa) di accompagnamento.

Ridotto è l'adeguamento all'obbligo di accompagnare le leggi regionali di spesa con specifiche relazioni tecniche che analizzino in maniera esaustiva i profili finanziari delle disposizioni approvate.

### *Tetto di spesa*

Nei casi di copertura con il ricorso a tetti di spesa, se la valutazione dell'onere risulta scarsamente realistica, soprattutto in caso di decisioni finanziarie di medio-lungo periodo, è la tenuta dello stesso tetto di spesa a subire delle pressioni. In taluni casi, dunque, la presenza di un limite di spesa, seppur tale da fungere da garanzia sul piano contabile in ordine alla tenuta del quadro finanziario della norma, può rappresentare una soluzione insoddisfacente se sono necessarie ulteriori risorse. Ciò soprattutto se non si prevedono né clausole di monitoraggio né clausole di salvaguardia.

### *Approvazione di emendamenti nel corso dell'iter parlamentare*

Irregolarità in merito all'applicazione del principio della copertura hanno riguardato l'approvazione di emendamenti, che, il più delle volte non risulta accompagnata da adeguata relazione tecnica.

### *Impiego delle clausole di salvaguardia e della clausola di neutralità finanziaria*

Raro è l'impiego delle clausole di salvaguardia e di neutralità finanziaria.

In taluni casi di disposizioni corredate di clausola di neutralità finanziaria, la stessa non è poi adeguatamente corredata dalle doverose esplicitazioni ed illustrazioni che debbono essere contenute nella Relazione tecnica e che debbono valere a comprovare la fondatezza della clausola stessa.

*Copertura: ricorso ad operazioni di “storno”*

Si registrano, a copertura, operazioni di storno senza un’adeguata rappresentazione della scelta politica che si sta realizzando (in termini di rinuncia o definanziamento di un’altra finalità in precedenza perseguita dal legislatore). Il concetto stesso di eccedenza implica che sia sottesa all’operazione di storno una verifica (spesso non rinvenibile dalla relazione tecnica) della risorse effettivamente disponibili, analogamente a quanto sopra rappresentato per le ipotesi in cui si asserisca la neutralità finanziaria della legge.