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 2023
(articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196)



CORTE DEI CONTI

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

Leggi pubblicate nel quadrimestre settembre – dicembre 2023
(articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196)

INDICE

Pag.

DELIBERAZIONE 1

1. CONSIDERAZIONI GENERALI 3

1.1. La legislazione del quadrimestre 3

1.2. Considerazioni metodologiche di sintesi 3

a. Osservazioni riguardanti la legislazione ordinaria 3

a.1. La rimessione a fonti non primarie della decisione finanziaria di spesa 4

a.2. Utilizzo della procedura di cui all'art. 6 della legge n. 243 del 2012 (eventi eccezionali) per leggi ordinarie 5

a.3. Mancata indicazione della precipua forma di copertura 6

b. Osservazioni riguardanti la legge di bilancio 7

b.1. La data di presentazione dei vari documenti 7

b.2. Scostamento per eventi eccezionali da intendere tra esercizi o all'interno di un esercizio in quanto correlato ad un "evento eccezionale" 7

b.3. Il problema del contenuto della Sezione I della legge di bilancio 8

1) Il mancato rispetto dei divieti contenutistici circa la Sezione I

b.4. Problematiche relative alla Sezione II 8

2. LE SINGOLE LEGGI 10

Legge 18 settembre 2023, n. 127, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 luglio 2023, n. 98, recante misure urgenti in materia di tutela dei lavoratori in caso di emergenza climatica e di termini di versamento 10

Legge 9 ottobre 2023, n. 136, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, recante disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici 11

Legge 13 novembre 2023, n. 162, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, recante disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione 13

Legge 1° dicembre 2023, n. 176, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 ottobre 2023, n. 133, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché per il supporto alle politiche di sicurezza e la funzionalità del Ministero dell'interno 14

Pag.

Legge 15 dicembre 2023, n. 191, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, recante misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili 24

Legge 27 dicembre 2023, n. 206. Disposizioni organiche per la valorizzazione, la promozione e la tutela del Made in Italy 24

Legge 30 dicembre 2023, n. 213. Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026 25

a. Aspetti ordinamentali innovativi in riferimento alla sessione di bilancio 25

a.1. La Relazione sullo scostamento degli obiettivi di finanza pubblica 25

a.2. La presentazione e l'approvazione dei documenti programmatici e legislativi 28

b. Osservazioni riguardanti la legge di bilancio 28

b.1. Effetti in termini di saldo netto da finanziare di competenza e di cassa 28

b.2. Effetti in termini di indebitamento netto 29

c. La struttura normativa della legge di bilancio per il 2024 30

c.1. La Sezione I 31

c.1.1. Il contenuto 31

c.1.2. La distribuzione temporale degli effetti: la legge di bilancio (Sez. I) per il 2024 come strumento di medio periodo 33

c.1.3. La struttura dal punto di vista finanziario: la definizione dei saldi 33

c.2. La Sezione II 34

c.2.1. Il contenuto 34

c.2.1.1. Altri aspetti circa il contenuto della Sezione II 37

c.2.2. La funzione svolta 37

c.2.3. Osservazioni: le carenze informative 40

d. Gli effetti dell'entrata in vigore della c.d. "competenza potenziata" 43

d.1. Sull'accertamento qualificato 46

e. Il raccordo tra previsione di bilancio e leggi sostanziali 48

f. La questione della Relazione tecnica 50

3. LEGGI DI MINORE RILEVANZA FINANZIARIA 52

4. I DECRETI LEGISLATIVI 57

APPENDICE: GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE (SETTEMBRE-DICEMBRE 2023) 67

Pag.

I. TAVOLE 71

II. SCHEDE ANALITICHE - ONERI E COPERTURA 81

APPENDICE: RELAZIONI QUADRIMESTRALI ANNI 2012 - 2023 129

REPERTORIO DELLE PRONUNCE DELLA CORTE COSTITUZIONALE CITATE DALLA CORTE DEI CONTI NELLE RELAZIONI QUADRIMESTRALI 2012–2023 SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI DELLE LEGGI DI SPESA DELLO STATO 178

Si ringrazia per l'apporto Clemente Forte.
Le Appendici relative alla Giurisprudenza costituzionale e alle Relazioni quadrimestrali anni 2012 – 2023 sono state curate dal Pres. di sez. Marco Pieroni.
L'elaborazione delle tavole e delle schede analitiche è stata curata da Maria Rosaria Minichiello e Samuele Del Bufalo.
L'editing è stato curato da Giuseppina Scicolone.

N. 8 /SSRRCO/RQ/2024

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Presiedute dal Presidente Guido Carlino
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:

Carlo Chiappinelli, Ermanno Granelli, Enrico Flaccadoro, Antonio Mezzera, Massimiliano Minerva;

Consiglieri:

Luisa D'Evoli, Elena Tomassini, Francesco Targia, Giuseppe Maria Mezzapesa, Giuseppe Imparato, Vincenzo Chiorazzo, Daniele Bertuzzi, Valeria Franchi, Sergio Gasparrini, Angelo Maria Quaglini, Marco Randolfi, Daniela Alberghini, Michela Muti;

Primi referendari:

Stefania Anna Dorigo, Patrizia Esposito;

Referendari:

Rita Gasparo.

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

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

VISTA la comunicazione con la quale, in data 9 febbraio 2024, sono state convocate le Sezioni riunite in sede di controllo per il giorno 15 febbraio 2024;

UDITO, nell'adunanza del 15 febbraio 2024, il relatore Pres. Carlo Chiappinelli;

DELIBERA

di approvare la "Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre - dicembre 2023" corredata dall'Elenco delle leggi ordinarie e dei decreti legislativi pubblicati nel periodo settembre - dicembre 2023, dalle tavole, dalle schede analitiche e dalle Appendici "Giurisprudenza costituzionale (settembre – dicembre 2023)" e "Relazioni quadrimestrali anni 2012 – 2023".

IL RELATORE	IL PRESIDENTE
Carlo Chiappinelli	Guido Carlino
F.to digitalmente	F.to digitalmente

Depositato in segreteria in data 21 febbraio 2024.

IL DIRIGENTE

Antonio Franco

F.to digitalmente

1. CONSIDERAZIONI GENERALI

1.1. La legislazione del quadrimestre

Nel periodo settembre-dicembre 2023 sono state pubblicate 34 leggi, di cui 12 recanti la conversione di decreti-legge. Risultano entrati in vigore anche 17 decreti legislativi (ad esclusione della tipologia riferita alla modifica degli Statuti speciali), per un totale quindi di nuova legislazione pari a 51 provvedimenti. Come di consueto, gli effetti finanziari da ascrivere a ciascuna legge ordinaria vengono dettagliatamente riportati nelle singole schede concernenti la quantificazione degli oneri e le relative modalità di copertura. In particolare, per ogni provvedimento legislativo viene riportata una scheda che indica oneri e coperture, con una corrispondenza diretta quando la norma reca una propria compensazione; in caso di copertura complessiva riferita a più norme o priva dell'indicazione nelle singole disposizioni di riferimento (ovvero nelle relazioni tecniche), vengono riportati i due riepiloghi senza corrispondenza. Si ha in tal modo un quadro complessivo e al contempo analitico della portata finanziaria di ciascun provvedimento e di quella della singola norma, con la relativa copertura, quando indicata. Le prospettazioni sono espresse - come sempre - in termini di contabilità finanziaria, dal momento che i provvedimenti legislativi vengono pubblicati con tale tipo di indicazione (in quanto l'obbligo di copertura di cui al terzo comma dell'art. 81 Cost. viene assolto in riferimento a tale contabilità) e, in secondo luogo, non sempre sono disponibili i corrispondenti valori in termini di contabilità nazionale.

Da ultimo, va ricordato che dall'esame sono escluse le due leggi nn. 128 e 129 del 2023, concernenti, rispettivamente, l'approvazione del rendiconto generale dello Stato per il 2022 e l'assestamento del bilancio dello Stato per il 2023, in quanto tali da non configurarsi come leggi sottoposte alla disciplina di cui all'art. 17, comma 9, della legge n. 196 del 2009.

1.2. Considerazioni metodologiche di sintesi

a. Osservazioni riguardanti la legislazione ordinaria

Si ripropongono, anche per il quadrimestre considerato, le osservazioni svolte nelle precedenti Relazioni quadrimestrali, riferite essenzialmente - in estrema sintesi - a fenomeni che si riferiscono: i) a clausole di neutralità non supportate da adeguata documentazione a sostegno della relativa sostenibilità; ii) a coperture sul bilancio, in via diretta mediante riferimenti alle risorse in essere ovvero in via indiretta; iii) alla scarsa accuratezza delle relazioni tecniche iv); alla mancata indicazione della precipua forma di compensazione in riferimento al singolo onere (essenza, questa, invece, dell'obbligo di copertura): ed infine v) all'utilizzo della tecnica del limite di spesa anche nei casi di onere rigido. Si ripropone altresì il fenomeno della mancata copertura degli oneri da assunzioni, se tali da rientrare nei flussi di finanza pubblica programmati, cui sono già correlate le previsioni di bilancio a legislazione vigente.

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

Va evidenziato che per il quadrimestre qui in esame si pongono essenzialmente due questioni dal carattere in qualche modo innovativo, considerate peraltro le dimensioni: la prima riguarda la legge n. 162 (conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, recante disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione) in riferimento, essenzialmente, alla rimessione a fonti non primarie di una decisione di spesa (a.1); la seconda si riferisce alla legge n. 191 (conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, recante misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), circa le modalità di applicazione della procedura di cui all'art. 6 della legge 243 del 2012 al verificarsi di "eventi eccezionali" (a.2).

a.1. La rimessione a fonti non primarie della decisione finanziaria di spesa

In riferimento alla citata legge n. 162, anticipando qui quanto sarà osservato nel dettaglio in riferimento al provvedimento, merita una citazione particolare l'art. 16, in materia di credito d'imposta per investimenti nella Zes unica, disposizione che, ai fini dell'individuazione delle risorse, rinvia a successivi meccanismi amministrativi, senza che sia prevista peraltro un'informativa *ad hoc*. Si tratta dunque - sostanzialmente – del rinvio ad atti amministrativi di una decisione finanziariamente rilevante, la quale induce ad osservare che si delinea in tal modo un modello operativo con caratteri innovativi, tale da offrire la possibilità di una qualche valutazione circa la sua coerenza con l'ordinamento contabile.

Va a tal riguardo ricordato – infatti - che il modello offerto dalla nostra Carta costituzionale risulta, invece, ispirato all'idea di attribuire allo strumento legislativo la competenza in ordine alle decisioni con impatto sui saldi di bilancio, scelta di principio – questa – che si inserisce nell'ambito dell'equilibrio dei poteri individuato dalla stessa Legge fondamentale. Oltretutto, attese le antiche carenze informative delle relazioni

tecniche di cui al disegno di legge di bilancio soprattutto in riferimento alla componente tendenziale di cui alla relativa Sezione II ed in particolare a quella relativa alla composizione delle entrate, la descritta conformazione della legge n. 162 rischia – in assenza di una futura relazione tecnica *ad hoc* – di non far emergere i contorni finanziari dell'operazione (se non solo nel *quantum* complessivo, una volta che sarà assunta la relativa decisione) nonché, ad esempio, dal punto di vista più tecnico, la rilevanza del cd. "peso morto", ossia la quota di entrate a legislazione vigente implicita nei saldi e riferita a quegli investimenti che si stima sarebbero stati effettuati anche senza l'agevolazione in discorso: informazione, questa, essenziale, invece, anche al fine di valutare l'effettiva portata finanziaria dell'intervento complessivamente considerato.

a.2. Utilizzo della procedura di cui all'art. 6 della legge n. 243 del 2012 (eventi eccezionali) per leggi ordinarie

La citata legge n. 191 offre la possibilità di una serie di osservazioni metodologiche circa le modalità di utilizzo della procedura di cui agli "eventi eccezionali", per il cui dettaglio si rinvia allo specifico commento. La fattispecie è quella di un provvedimento ordinario che utilizza a compensazione (anche) il maggior indebitamento autorizzato con l'approvazione parlamentare dell'apposita Relazione sullo scostamento prevista dalla legge n. 243 del 2012, il cui art. 6 contempla un peggioramento "temporaneo" del saldo strutturale per far fronte ad eventi eccezionali, con connesso obbligo di rientro verso l'obiettivo di saldo di medio periodo. Il problema nasce per il fatto che, con tale provvedimento, si fa ricorso alla citata procedura per evento eccezionale (al di fuori della sessione di bilancio) per evenienze diverse da quelle al riguardo previste (periodo di grave recessione economica ovvero eventi straordinari al di fuori del controllo dello Stato); spese discrezionali finiscono così con il trovare una compensazione nel maggior *deficit* senza l'esplicita dimostrazione che si tratti di eventi eccezionali, laddove unicamente in questo caso è consentito, infatti, peggiorare, sia pur temporaneamente, i saldi in essere.

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

Va aggiunto, infine, per una panoramica esaustiva in argomento, che nel medesimo provvedimento sussistono anche modifiche di destinazione di risorse a suo tempo autorizzate a debito (in quanto correlate, appunto, ad "eventi eccezionali"), senza però l'esplicita dichiarazione in tal senso per le nuove destinazioni, le quali finiscono in tal modo per restare parimenti compensate con aggravi dei saldi. Si tratta peraltro di

una fattispecie che, nel quadrimestre in considerazione, si verifica anche per altri provvedimenti, come per le leggi nn. 136 e 206, ai cui commenti specifici si fa qui rinvio.

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

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

b. Osservazioni riguardanti la legge di bilancio

Per quanto concerne la sessione di bilancio, si fa presente che una gran parte delle osservazioni svolte nei precedenti anni trova conferma anche in riferimento alla sessione 2023. Si evidenziano di seguito, in particolare, alcuni temi più significativi della sessione qui esaminata.

b.1. La data di presentazione dei vari documenti

In sintesi, si continua a verificare qualche problema per la presentazione dei documenti di sessione in riferimento, in particolare, al disegno di legge di bilancio, comunicato, infatti, al Parlamento in data 30 ottobre. Come si è avuto modo di far presente nel passato, i termini hanno lo scopo di permettere al Parlamento di avere sufficiente tempo a disposizione per l'esame di propria competenza.

b.2. Scostamento per eventi eccezionali da intendere tra esercizi o all'interno di un esercizio in quanto correlato ad un "evento eccezionale"

In estrema sintesi, anche per la sessione di bilancio per il 2024 è stata fornita un'interpretazione dell'art. 6 della legge n. 243 del 2012 ("eventi eccezionali") nel senso di essere riferita, la relativa procedura, al succedersi delle decisioni discrezionali di

politica di bilancio triennio per triennio, anziché per far fronte ad un evento straordinario fuori dal controllo dello Stato per il quale è consentito il temporaneo scostamento dagli obiettivi di saldo di medio termine e previo piano di rientro verso il percorso programmato. Mancano peraltro, a distanza di anni, illustrazioni sul piano ordinamentale del motivo per cui la normativa è stata interpretata nel senso descritto: argomento, questo, a proposito del quale si fornisce, nel commento di cui ai successivi paragrafi, in una prospettiva ermeneutica, un approfondimento circa i possibili fondamenti interpretativi.

b.3. Il problema del contenuto della Sezione I della legge di bilancio

1) Il mancato rispetto dei divieti contenutistici circa la Sezione I

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

Anche per la sessione di bilancio per il 2024 si continua a registrare la diffusa presenza di norme di dubbia coerenza con il divieto di introdurre disposizioni prive di effetti finanziari netti ovvero contenenti interventi microsettoriali e localistici. Nel rinviare all'apposito paragrafo per maggiori dettagli, si ricorda per intanto che, in base al nuovo assetto ordinamentale, il citato divieto contenutistico assume una valenza accentuata, dopo l'entrata in vigore delle recenti novelle alla legge di contabilità, che a sua volta ha dato attuazione al corrispondente art. 15 della menzionata legge c.d. "rinforzata" n. 243 del 2012. Come la Corte ha già osservato più volte, gli effetti della presenza di norme difformi dalle prescrizioni della legge di contabilità andrebbero valutati, dunque, alla luce delle conseguenze che derivano dalla violazione del quadro di regole "rinforzato", che - come confermato anche dalla giurisprudenza costituzionale - si pone come attuativo dell'art. 81 Cost.

Oltretutto, tale tendenza riduce essenzialmente la Sezione I della legge di bilancio a svolgere la medesima funzione di qualsivoglia strumento legislativo, finendo *de facto* con il dipendere da scelte discrezionali l'allocazione di molte disposizioni normative in tale legge ovvero in altri veicoli normativi ordinari.

In merito alla Sezione I va infine ricordata la positiva ed innovativa (nel senso di maggiore trasparenza) disposizione introdotta durante l'*iter* parlamentare (art. 1, c. 525, secondo periodo) nel senso di inviare alle Camere ed alla Corte dei conti i decreti amministrativi di variazione del bilancio emessi in attuazione degli art. 1, cc. 523 e 524, laddove in particolare, per il primo, si tratta sia delle riduzioni degli stanziamenti di cui all'allegato VI annesso alla legge (in base al primo periodo) sia delle rimodulazioni per esigenze di flessibilità (in base al secondo periodo).

b.4. Problematiche relative alla Sezione II

Come sviluppato in dettaglio nei successivi paragrafi dedicati alla legge di bilancio, pur in presenza di un apparato documentativo ed espositivo di dimensioni accresciute rispetto al passato (anche in connessione con le numerose novelle alla legge di contabilità da ultimo intervenute nel 2018), si segnalano alcuni problemi metodologici, in gran parte dovuti a carenze informative che rendono il quadro della documentazione non del tutto esaustivo. Quanto ai dati esposti, non risulta dimostrato il rispetto del divieto - previsto dalla legge di contabilità - circa il non peggioramento della qualità della spesa nell'utilizzo delle varie forme di flessibilità, né vengono forniti i relativi dati complessivi in riferimento alla contabilità nazionale. Ma soprattutto, nonostante i richiami di principio in essere nella documentazione governativa al disegno di legge di bilancio, non risulta ancora chiarito, sul piano metodologico, in quale misura il nuovo criterio della competenza potenziata, entrato in vigore il 1° gennaio 2019, sia stato assunto tra i criteri di impostazione delle previsioni di bilancio e quali ne siano le conseguenze, dal momento che, seppur in linea di sintesi, vengono al riguardo fornite informazioni solo in sede di consuntivo.

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

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

Da ultimo, permane il problema (peraltro risalente) della necessità di arricchire la Relazione tecnica in riferimento alla Sezione II, sì da permettere (in teoria) la ricostruzione in dettaglio delle determinanti della quantificazione degli stanziamenti

riferiti alla singola unità elementare (si continua a proporre il solo riferimento alle categorie economiche di bilancio, per la spesa). Problema, questo, che attiene in parte anche alla Sezione I, soprattutto per le proiezioni ultra-triennali degli interventi, che costituiscono poi la base della futura legislazione vigente.

2. LE SINGOLE LEGGI

Legge 18 settembre 2023, n. 127, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 luglio 2023, n. 98, recante misure urgenti in materia di tutela dei lavoratori in caso di emergenza climatica e di termini di versamento

Il provvedimento, secondo quanto rilevato anche dal Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati, competente in seconda lettura, appare ispirato alla *ratio* unitaria del riferimento alla materia «previdenza sociale» ed a quella relativa alla «tutela e sicurezza del lavoro», così come al tema della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», nonché ai temi relativi al «sistema tributario e contabile dello Stato» ed alla «tutela della concorrenza».

Dal punto di vista finanziario, si tratta di disposizioni che trovano compensazione mediante riduzione del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, per cui non sembrano esservi profili problematici, pur non potendosi non osservare che gli oneri sono solo valutati. Va considerato comunque che il Governo ha chiarito, nel corso dell'esame in seconda lettura presso la Camera dei deputati, ad integrazione della relazione tecnica aggiornata, che, con riferimento alla quantificazione degli oneri di cui all'articolo 1 (disposizioni in materia di integrazioni salariali ordinarie per le imprese del settore edile, lapideo e delle scavazioni in caso di eccezionale emergenza climatica), la stima secondo cui il 20 per cento delle ore di cassa integrazione ordinaria nell'edilizia relative a eventi oggettivamente non evitabili è riferibile ad aziende che hanno terminato o stanno per terminare il massimo di settimane concedibili ed è frutto di una valutazione prudenziale basata sulle evidenze statistiche relative all'osservazione dei dati riferiti agli anni precedenti il 2020. Inoltre, sempre secondo quanto riferito dal Governo, l'importo giornaliero della prestazione riconosciuta ai sensi dell'articolo 2 (disposizioni in materia di integrazione salariale per gli operai agricoli in caso di eccezionale emergenza climatica), al netto della contribuzione figurativa, è pari a 64 euro per effetto delle riduzioni previste dal combinato disposto degli articoli 21 e 26 della legge n. 41 del 1986 e quindi, ai fini della quantificazione degli oneri derivanti dal medesimo articolo 2, l'importo giornaliero da riconoscere per la cassa integrazione agricola è superiore rispetto a quello quantificato a suo tempo con riferimento al decreto-legge n. 41 del 2021, in quanto il dato è stato aggiornato sulla base delle ultime dichiarazioni contributive aziendali.

Di conseguenza, sempre secondo il Governo, la stima degli oneri derivanti dal medesimo articolo 2 riveste carattere prudenziale, essendo stato ipotizzato l'utilizzo della misura da parte di un'ampia platea di beneficiari, a fronte della circostanza che nel 2022 meno dell'1 per cento dei lavoratori ha raggiunto almeno 75 giornate di prestazione e che, quindi, l'utilizzo, ai fini della copertura degli oneri di cui agli articoli 1 e 2, delle

risorse del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, di cui all'articolo 18, comma 1, lettera *a)*, del decreto-legge n. 185 del 2008, non è suscettibile di pregiudicare la realizzazione degli interventi finanziati a legislazione vigente a valere sulle medesime risorse.

Legge 9 ottobre 2023, n. 136, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, recante disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici

Il provvedimento appare, come rilevato anche dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, competente in seconda lettura, prevalentemente riconducibile, anche sulla base del preambolo, a numerose e distinte finalità, che il titolo del decreto-legge raccoglie poi in due grandi ambiti: "tutela degli utenti" ed "attività economiche, finanziarie e investimenti strategici". Si tratta di interventi in settori strategici con particolare riferimento a semiconduttori e microelettronica; della tutela degli utenti dei servizi di trasporto aereo; del sostegno ai viaggiatori in Sicilia e Sardegna; del trasporto pubblico locale; del potenziamento servizi di connettività; dell'adeguamento dei valori emissivi soglia; della realizzazione di opere infrastrutturali strategiche ed opere pubbliche; dell'aggiornamento base di calcolo canoni di concessione delle aree gestite dalle autorità di sistema portuale; della bonifica dei siti e dello smaltimento dei rifiuti; infine, degli incentivi per l'efficienza energetica.

Sono state presentate le prescritte relazioni tecniche, unitamente all'apposito allegato riepilogativo dell'impatto, dal quale si deduce, in sintesi, un effetto positivo sui tre saldi, sia pur per importi diversi in corrispondenza alle varie annualità, in conseguenza dell'effetto netto di riduzione delle spese, almeno per il primo biennio.

Dal punto di vista della struttura finanziaria della legge, per quanto riguarda gli oneri si assiste ad un largo utilizzo della tecnica del tetto di spesa, mentre, quanto alle coperture, si è in presenza dell'utilizzo sia di autorizzazioni legislative in essere sia dei fondi speciali, in un contesto di una (positiva) corrispondenza tra norma e copertura nello stesso articolo.

Quanto poi i profili problematici in riferimento alle singole disposizioni, viene in evidenza anzitutto l'art. 6, comma 2-*bis*, che dispone, per gli enti pubblici di ricerca, che, in caso di assunzione a tempo indeterminato, indipendentemente dal canale di reclutamento utilizzato, i periodi di lavoro con contratto a tempo determinato già prestati dal dipendente presso il medesimo ente, con mansioni del medesimo profilo e area o categoria di inquadramento, concorrono a determinare l'anzianità lavorativa eventualmente richiesta per l'applicazione di specifici istituti contrattuali. Ne dovrebbe conseguire, a parità di condizioni, un incremento degli oneri futuri, esito, questo, che

non viene confermato dalla relazione tecnica, in base alla motivazione per cui la norma si limita a replicare l'art. 84, comma 7, del CCNL istruzione e ricerca 2016-2018, senza dimostrare però – la relazione tecnica – le motivazioni alla base di detta conclusione (se non, presumibilmente, sulla base del fatto che gli stanziamenti a legislazione vigente già includono l'esito della normativa). In tal ipotesi, però, sarebbe la costruzione dei bilanci a presentare una rilevante criticità, in quanto, come da tempo osservato, essa finisce con il sostanziarsi in un aggiramento dell'obbligo di copertura, nel momento in cui gli stanziamenti sono già preordinati alla compensazione di oneri futuri.

In merito poi all'art. 12-*quater*, concernente i trattamenti di integrazione salariale per le imprese rientranti nei piani di sviluppo strategico, pur prendendosi atto dell'utilizzo della tecnica del tetto di spesa per i relativi oneri, occorre far presente una qualche carenza nella relazione tecnica (per esempio, circa il numero degli interessati), il che non consente la ricostruzione della quantificazione degli oneri. L'art. 13-*bis*, inoltre, dettante disposizioni in materia di finanziamento di investimenti di interesse strategico, utilizza a copertura fondi iscritti nel conto residui, modalità di copertura, questa, formalmente non ricompresa in questo senso dalla legge di contabilità, ed utilizza risorse a suo tempo reperite mediante indebitamento aggiuntivo in quanto configurate come coperture di eventi eccezionali: per la relativa problematica si rinvia al successivo esame del decreto-legge n. 145.

Viene infine in rilievo l'art. 15, comma 1-*bis*, in materia di canoni per le concessioni demaniali marittime, in ordine al quale la relazione tecnica fornisce una nutrita serie di informazioni e conclude nel senso della neutralità finanziaria della disposizione, in quanto tale da assumere come parametro gli incrementi ISTAT: al riguardo, come messo in luce in particolare dal Servizio bilancio dello Stato della Camera dei deputati, la disposizione potrebbe dar luogo a minori entrate in ragione dei diversi criteri di determinazione di aggiornamento del canone, nell'ipotesi in cui le entrate derivanti da aggiornamento del canone siano state scontate nei "tendenziali"; i chiarimenti forniti dal Governo, secondo cui l'aggiornamento annuale della componente fissa dei canoni per le concessioni di aree e pertinenze demaniali marittime deve essere calcolato assumendo come base di calcolo la misura unitaria individuata dai decreti annuali di determinazione dell'incremento ISTAT, non forniscono infatti informazioni esaustive circa le previsioni tendenziali né chiariscono la portata innovativa della disposizione.

Legge 13 novembre 2023, n. 162, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, recante disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione

Si tratta di un complesso provvedimento, che consta di numerosi Capi, che vanno dall' utilizzazione delle risorse nazionali ed europee in materia di coesione (Capo I) alla strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne e interventi in favore del comune di Lampedusa e Linosa (Capo II), dalla zona economica speciale per il Mezzogiorno – Zes unica (Capo III) al rafforzamento della capacità amministrativa in materia di politiche di coesione (Capo IV), dalle disposizioni in materia di trattenimento presso i centri di permanenza per i rimpatri e di realizzazione delle strutture di prima accoglienza, permanenza e rimpatrio (Capo V) alle disposizioni finali (Capo VI).

Dal punto di vista finanziario coesistono varie fattispecie, relative ad oneri sia quantificati che non quantificati, con compensazioni che in alcuni casi insistono sui fondi speciali e su pregresse autorizzazioni legislative di spesa, mentre in altri casi si rimettono a meccanismi decisionali di futura implementazione. Sono presenti anche clausole di neutralità, la cui sostenibilità non risulta dimostrata dalle relazioni tecniche, come sinora è sempre accaduto peraltro da quando è entrata in vigore la corrispondente norma della legge di contabilità.

Nello specifico delle singole disposizioni, merita una citazione particolare l'art. 16, in materia di credito d'imposta per investimenti nella Zes unica, disposizione che, ai fine dell'individuazione delle risorse, rinvia a successivi meccanismi amministrativi, senza che sia prevista peraltro un'informativa *ad hoc*. Ciò si configura come una sostanziale rimessione ad atti amministrativi di una decisione finanziariamente rilevante come quella qui prospettata, il che contribuisce al delinearsi così di un modello operativo con caratteri innovativi. Infatti, merita di essere ricordato a tal riguardo che il modello decisionale sottostante all'art. 81 Cost., al di là dell'obbligo di compensazione per le iniziative legislative che comportino oneri, risulta chiaramente ispirato all'idea di attribuire allo strumento legislativo la competenza in ordine alle decisioni con impatto sui saldi di bilancio, onde salvaguardare le prerogative del Parlamento nell'ambito degli equilibri tra i poteri delineato dalla Carta costituzionale. In base al modulo utilizzato dalla legge in titolo, invece, la legge si limita ad individuare una procedura di spesa, senza indicare però il *quantum*.

Oltretutto, va osservato che, attese le rilevate carenze nelle relazioni tecniche relative al disegno di legge di bilancio soprattutto in riferimento alla componente tendenziale di cui alla Sezione II ed in particolare a quella circa la composizione delle entrate, la descritta conformazione della legge qui in esame rischia – in assenza di una relazione tecnica *ad hoc* – di non far emergere i contorni finanziari complessivi dell'operazione nonché, ad esempio, in tale contesto, l'eventuale rilevanza del cd. "peso

morto", ossia la quota di entrate a legislazione vigente implicita nei saldi tendenziali in riferimento agli investimenti che si stima sarebbero stati effettuati anche senza l'agevolazione in discorso: ciò anche al fine di valutare l'effettiva portata finanziaria dell'intervento in questione.

Ricordato poi che l'art. 19, comma 9-*bis*, in merito ad alcune procedure selettive per assunzioni, rinvia la quantificazione e la copertura a stanziamenti in essere, nell'ambito delle vigenti facoltà assunzionali e nei limiti delle unità indicate, si rileva infine che, in merito all'art. 21, concernente la progettazione e realizzazione delle strutture di accoglienza, permanenza e rimpatrio, sono previsti oneri per il solo 2023, in riferimento al comma 4 (ed alla relativa copertura sul fondo speciale), laddove è del tutto prevedibile che si tratti – per quanto concerne la valorizzazione degli immobili esistenti e le conseguenti attività – di attività che si prolungheranno nei futuri esercizi.

Legge 1° dicembre 2023, n. 176, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 ottobre 2023, n. 133, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché per il supporto alle politiche di sicurezza e la funzionalità del Ministero dell'interno

Il provvedimento d'urgenza, come riconosciuto anche dal Comitato per la legislazione del Senato della Repubblica, competente per la seconda lettura, reca disposizioni che appaiono prevalentemente riconducibili, anche sulla base del preambolo, alla *ratio* unitaria di intervenire in materia di gestione dei flussi migratori e di disciplina dell'immigrazione e del diritto di asilo.

Risultano presentati i documenti previsti dalla legge di contabilità, ivi compreso l'allegato che riepiloga gli effetti finanziari delle varie norme sui tre saldi di riferimento. Per i profili finanziari, non emergono particolari aspetti problematici. Gli oneri sono espressi in termini di limiti di spesa, mentre le coperture fanno per lo più riferimento al fondo speciale ed all'apposito fondo per l'immigrazione.

Rimane qualche osservazione circa l'asserita non onerosità in riferimento all'art. 1, in materia di espulsioni per motivi di ordine pubblico, ed all'art. 5, in materia di minori stranieri non accompagnati, laddove, nel secondo caso, la relazione tecnica fa presente che l'onere previsto viene direttamente imputato su un capitolo di bilancio: ciò ripropone quanto già osservato più volte, ossia che il bilancio non costituisce la sede per effettuare coperture finanziarie e che gli stanziamenti vanno costruiti in base alle esigenze in essere e non anche in base a quelle che potrebbero determinarsi in futuro.

Altre due osservazioni riguardano l'art. 9-*ter* (consistenze organiche dei volontari del Corpo delle capitanerie di porto e arruolamento di contingenti aggiuntivi) ed il riferimento, ad opera di varie clausole di copertura a carico dei fondi speciali, al fatto

che viene imputata una rubrica solo "parzialmente". Per il primo aspetto, la norma riferisce i costi per le assunzioni ivi previste al rispetto dei limiti delle dotazioni organiche: la relazione tecnica, pur fornendo assicurazione sull'invarianza della spesa, non appare del tutto chiara sotto il profilo dell'attuale, completa copertura o meno delle dotazioni organiche, dal momento che gli stanziamenti di bilancio dovrebbero essere parametrati agli organici di fatto, per cui non appare dimostrata la completa neutralità. Per il secondo aspetto, va osservato che non è del tutto chiaro se la previsione di un utilizzo parziale di una rubrica del fondo speciale sia riferita al fatto che residuano sulla medesima rubrica disponibilità dopo l'entrata in vigore della disposizione in questione ovvero se l'onere sia solo in parte sostenuto dalla rubrica richiamata, nel quale secondo caso sarebbe da chiarire su quali altre rubriche venga appoggiato il residuo onere.

Legge 15 dicembre 2023, n. 191, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, recante misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili

Premesso che, per i contenuti, almeno in riferimento al testo iniziale, si fa qui rinvio all'audizione della Corte del 13 novembre u.s. (avente ad oggetto il disegno di legge di bilancio 2024-2026), va rilevato che, come riconosciuto dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, competente per la seconda lettura, il provvedimento appare prevalentemente riconducibile, anche considerato il preambolo, alla duplice finalità di prevedere misure per esigenze finanziarie e fiscali indifferibili, da un lato, e, dall'altro, adottare disposizioni urgenti in molteplici materie (pensioni; rinnovo dei contratti pubblici; investimenti; istruzione e sport; tutela del lavoro; tutela della sicurezza ed enti territoriali).

Circa gli aspetti finanziari, premesso che risultano presentati i documenti prescritti dalla legge di contabilità, quanto alle compensazioni si hanno sia coperture inserite nei singoli articoli onerosi sia rinvii all'art. 23, che detta le disposizioni finanziarie complessive. In merito poi alla tipologia delle compensazioni, si registrano sia l'utilizzo di fondi in essere, ivi compresi i fondi speciali, sia la riduzione di autorizzazioni legislative vigenti, sia, infine, il ricorso all'indebitamento, come meglio si vedrà a proposito del citato art. 23.

Dall'allegato che riepiloga l'effetto sui vari saldi ad opera delle singole norme si desume un saldo negativo riferito alla contabilità di bilancio, per il 2023, pari a quasi 18,2 miliardi, derivante quasi esclusivamente (96 per cento) da maggiori ovvero nuove spese. Per le altre contabilità il dato si attesta, invece, intorno ad un valore di circa un sesto: ciò in correlazione alla conformazione di alcune partite, come le risorse da destinare al cd. "superbonus" (che assorbe l'82 per cento del descritto effetto

peggiorativo complessivo), nonché alcuni versamenti in entrata al bilancio dello Stato rivenienti da fondi di tesoreria (nella fattispecie CC.DD.PP.) e la quota di copertura a carico della riduzione di alcuni programmi di bilancio, pari a quasi un quinto in termini di contabilità riferita al fabbisogno rispetto a quella di competenza.

Il descritto saldo netto negativo di quasi 18,2 miliardi di competenza, per il 2023 e le corrispondenti previsioni per gli altri saldi per 3,2 miliardi trovano sostanzialmente copertura, come attesta il predetto allegato, sull'autorizzazione all'indebitamento di cui alla relazione annessa alla Nota di aggiornamento 2023. Va notato peraltro che, come si desume dall'omologo allegato riferito alla legge di bilancio 2024, l'apporto netto del decreto-legge a tale ultima legge esprime, invece, importi di scarso rilievo per ciascuno degli anni 2024, 2025 e 2026 (come di seguito specificato a proposito della legge di bilancio), nonostante l'esistenza nel testo del decreto-legge in esame di un apposito e cospicuo fondo (art. 23, comma 1), volto a destinare alla copertura della legge di bilancio più di 2,7 miliardi per il 2024 in riferimento alle tre contabilità.

In merito ai singoli articoli, circa l'art. 1 (anticipo conguaglio di perequazione nell'anno 2023), occorre far presente che la relazione tecnica non offre criteri sufficienti per il calcolo degli oneri e la copertura è riferita in parte agli effetti indotti ed in parte alla citata norma più generale di cui all'art. 23: al riguardo, essendo gli oneri espressi – correttamente – in termini di mera valutazione, si ricorda che, attesi gli importi non irrilevanti coinvolti, in caso di scostamento, realisticamente l'unico rimedio sembrerebbe consistere in un apposito intervento correttivo di natura legislativa, ai sensi dell'art. 17 della legge di contabilità.

L'art. 2 (campagna reddituale), poi, prevede che il recupero delle prestazioni indebite correlate alla campagna di verifica reddituale sia avviato entro il 31 dicembre 2024 e dispone che sia l'INPS a procedere annualmente alla verifica delle situazioni reddituali dei pensionati incidenti sulla misura o sul diritto alle prestazioni pensionistiche ed a provvedere, entro l'anno successivo, al recupero di quanto eventualmente corrisposto in eccedenza. Al riguardo, si osserva che non vengono specificati, nella relazione tecnica, l'impatto sul bilancio dell'INPS nonché, di conseguenza, quello sui saldi tendenziali di finanza pubblica, alla luce dello stato attuale degli adempimenti amministrativi connessi al recupero degli indebiti, probabilmente non in linea con le tempistiche necessarie al rispetto dei termini previsti a legislazione vigente. Per finalità di trasparenza ed ai fini della verificabilità degli aspetti finanziari, sarebbe stata pertanto utile una dichiarazione del Governo circa il profilo considerato, ossia circa l'eventuale discordanza tra gli effetti della norma e le previsioni tendenziali di bilancio.

Quanto poi all'art. 3, commi da 1 a 3 (anticipo rinnovo contratti pubblici), si osserva quanto già rilevato per l'art. 1, mentre, per i commi 3-*bis* e 3-*ter* (regime fiscale dei prestiti ai dipendenti), che la relazione tecnica offre una soddisfacente illustrazione delle motivazioni alla base del fatto che, al momento, non esistano ripercussioni sulle

previsioni di entrata a legislazione vigente: infatti, viene riportato che si sono verificati pochi casi di *fringe benefit* rientranti nella normativa fiscale di cui alla disposizione, anche considerando i vigenti limiti per l'esenzione. Lo stesso carattere soddisfacente della relazione tecnica può essere rilevato a proposito dell'art. 4-*ter* (interpretazione autentica della disciplina concernente il trattamento ai fini IVA degli integratori alimentari), dal momento che, secondo quanto riferito, la disposizione sarebbe in linea con gli orientamenti già espressi a livello di prassi amministrativa: ciò comporta però il quesito circa le motivazioni dell'approvazione di una norma asseritamente priva di reali contenuti innovativi. Lo stesso si può rilevare per i successivi artt. 4-*quater* (regime iva per prestazioni di chirurgia estetica) e 5, comma 1-*bis* (che riconosce la possibilità di esercitare la revoca integrale della procedura di riversamento del credito d'imposta a coloro che hanno già presentato richiesta telematica di accesso alla procedura medesima, ma non hanno ancora effettuato il versamento dell'unica soluzione o della prima rata), sulla base di quanto riportato dalla relazione tecnica.

In merito poi all'articolo 6 (disposizioni in materia di contributo di solidarietà temporaneo), per cui la quota del contributo di solidarietà per il 2023 non versata, in applicazione della disposizione in esame, sarà comunque dovuta a titolo di contributo di solidarietà temporaneo per l'anno 2024, si osserva che - pur riferendo, la relazione tecnica, che, alla luce del monitoraggio effettuato in sede di elaborazione della NaDEF, le entrate derivanti dal versamento del predetto contributo straordinario si sono rivelate di importo superiore alle previsioni effettuate *ex ante* e che le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non sono suscettibili di determinare effetti negativi su saldi di finanzia pubblica, con una stima, per il contributo per il 2024, di effetti positivi che possono valutarsi in 450 milioni di euro – non vengono forniti però, dalla medesima relazione tecnica, i criteri per tale ultima valutazione.

Quanto poi all'articolo 8-*quinquies* (disposizioni in materia di piani individuali di risparmio), si rammenta che, in base alla disposizione, si interviene sulla disciplina dei piani individuali di risparmio (PIR) in quanto strumenti di investimento fiscalmente agevolati, consentendo alle persone fisiche la possibilità di sottoscriverne più di uno, ma sempre entro i medesimi limiti, sia annui sia complessivi, fissati per ciascun contribuente: a tal riguardo, non si prevedono effetti finanziari, considerato che la disposizione mantiene comunque invariati i limiti individuali di investimento agevolato già fissati a legislazione vigente. Per i profili finanziari, occorre far presente però che sarebbe stato utile un chiarimento da parte del Governo circa l'eventuale effetto incentivo alla sottoscrizione di PIR, con ciò comportando eventualmente effetti di riduzione di gettito. La relazione tecnica aggiornata si limita a chiarire che rimane il rispetto del limite, il che renderebbe non problematica la norma dal punto di vista del gettito fiscale e dunque degli effetti di impatto sulla finanza pubblica.

L'art. 10, poi, in tema di trasporto pubblico locale, al comma 1, terzo periodo, prevede che le eventuali regolazioni finanziarie tra le regioni, proporzionalmente alle

effettive riduzioni dei ricavi subite nel periodo considerato, sono operate anche utilizzando, a tal fine, le risorse di cui all'articolo 200, comma 2 -*bis*, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, non ancora ripartite e con le modalità ivi previste. Il punto da rilevare è che la copertura delle risorse qui utilizzate a compensazione era stata reperita con ricorso all'indebitamento, trattandosi di eventi eccezionali a proposito delle finalità della citata legge del 2020. Su tale argomento si rinvia al successivo commento, sempre riferito al decreto qui in titolo.

In merito poi all'art. 18, recante disposizioni inerenti ai lavoratori a tempo parziale ciclico, occorre ricordare che l'indennità è erogata dall'INPS a carico di un apposito fondo, come specifica la stessa relazione tecnica, la quale non fornisce però indicazioni ai fini della quantificazione dell'onere.

Si perviene, infine, all'art. 23, già menzionato, che detta disposizioni di carattere finanziario, in termini di indicazione sia dell'onere che della copertura. A tal riguardo, da ricordare è anzitutto il comma 1, che costituisce un fondo che fissa il contributo del provvedimento alla copertura della legge di bilancio: a fronte delle cospicua cifra indicata (2,7 miliardi per il 2024), dall'apposito allegato al disegno di legge di bilancio 2024 si desume, invece, che detto apporto presenta un importo considerevolmente più contenuto, sempre per il 2024, passandosi dai citati 2,7 miliardi di cui al comma 1 in esame, ad un contributo netto complessivo pari a 18,7 milioni, per quanto concerne la contabilità di bilancio (cifre più o meno analoghe si registrano per le altre contabilità).

Il comma 2, poi, al fine di consentire il perfezionamento delle regolazioni contabili del bilancio dello Stato in relazione alle agevolazioni per i *bonus* edilizi, incrementa le risorse a ciò destinate di 15 miliardi di euro per l'anno 2023. In merito alla partita relativa al cd. "*superbonus*", qui in esame, in disparte le successive considerazioni più generali che attengono all'utilizzo a copertura delle risorse da indebitamento connesso ad "evento eccezionale", si rileva che la relazione tecnica avrebbe potuto mettere in luce il raccordo con il Conto riassuntivo del tesoro, trattandosi di una regolamentazione contabile, che costituisce, infatti, lo strumento per ricondurre in bilancio un'operazione che ha già manifestato il proprio impatto finanziario.

Quanto poi al comma 5, che quantifica l'ulteriore apporto per il 2024 al cd. "Patrimonio Destinato" (istituito dall'art. 27 del decreto-legge n. 34 del 2020) si osserva che gli effetti vengono evidenziati sia sul saldo netto da finanziare sia sul fabbisogno, mentre, in riferimento alla norma istitutiva, venivano registrati effetti solo in termini di saldo netto da finanziare (sulla base della motivazione per cui l'apporto, attraverso il predetto patrimonio, di beni e rapporti giuridici non avrebbe comportato movimenti con effetti sul fabbisogno): la relazione tecnica non riporta specificazioni al riguardo. Si ricorda altresì (con ciò anticipandosi successive considerazioni) che, con il rinvio, anche in questo caso, per la copertura al successivo comma 7, a sua volta essenzialmente basato sul ricorso all'indebitamento da "evento eccezionale", anche la finalità del comma in

questione (come di tutte quelle che vanno a compensarsi con il predetto comma 7) finisce con l'essere ricompresa all'interno di tale ultima fattispecie: si rinvia al successivo commento.

Dopo aver ricordato che anche il comma 6, in materia di interessi passivi sui titoli del debito pubblico derivanti dagli effetti del ricorso all'indebitamento di cui al comma 7, lettera q), fa riferimento per la copertura a tale ultimo comma, il che ripropone le medesime problematiche dei precedenti commi, si perviene dunque al citato comma 7, di copertura complessiva. Al riguardo, va riportato preliminarmente che esso quantifica l'onere del provvedimento (al netto, naturalmente, di quelli compensati nelle stesse disposizioni che li determinano) in quasi 28 miliardi circa per il 2023, a fronte di importi nettamente inferiori per gli anni successivi, ancorché in via permanente nelle cifre indicate nel testo. Vengono prospettate altresì le relative equivalenze per gli altri saldi e si provvede alle relative compensazioni.

Da quest'ultimo punto di vista, si tratta del ricorso a numerose modalità. Quanto alla riduzione degli stanziamenti, di competenza e di cassa, delle missioni e dei programmi per gli importi indicati nell'allegato 1 al decreto-legge in esame (lettera a)), si ricorda che detta forma di copertura è stata più volte oggetto di un giudizio improntato a perplessità, dal punto di vista metodologico, nelle precedenti Relazioni quadrimestrali. Ciò per una serie di motivi, legati essenzialmente al persistente, mancato riferimento alle autorizzazioni legislative sottostanti, il che, in sintesi, nell'impedire di conoscere l'ammontare di risorse rimaste a disposizione, vanifica di fatto la decisione di bilancio nonché quella relativa alle singole autorizzazioni legislative incise ed impedisce, oltretutto, di verificare se siano stati utilizzati mezzi di parte capitale per finalità correnti. Nella fattispecie, inoltre, in assenza del riferimento ai capitoli, finiscono con il non risultare chiari, per es., quali di questi ultimi siano stati incisi per il programma "partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE", così come per gli "oneri finanziari relativi alla gestione della tesoreria", di cui è ignoto il contenuto, così come in riferimento allo stanziamento del ministero della giustizia denominato "equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo". Va altresì segnalato, come per il passato, che vengono incisi, senza l'indicazione della quota afferente alla singola rubrica (ministeri), anche i fondi speciali, che rappresentano una riserva di copertura per futuri oneri legislativi anche a disposizione del Parlamento, oltre che del Governo.

In merito alla lettera b), che riguarda la riduzione, in relazione alle risultanze emerse dall'attività di monitoraggio a tutto il 30 settembre 2023, delle risorse finanziarie iscritte in bilancio ai sensi dell'articolo 6, comma 8, del decreto legislativo 29 dicembre 2021, n. 230 (erogazione dell'assegno unico e universale), si rileva che, se la riduzione non è suscettibile di pregiudicare il riconoscimento delle prestazioni previste a legislazione vigente a valere sulla stessa, ciò significa che la quantificazione in bilancio presentava elementi di approssimatività. Oltretutto, la relazione tecnica riferisce che la

stima della riduzione tiene conto "delle domande che possono pervenire nei prossimi mesi", il che contribuisce a rendere poco plausibile l'approccio metodologico utilizzato nella fattispecie, se il titolo legislativo sottostante crea diritti soggettivi, venendosi a configurare così una modalità di copertura la cui sostenibilità risulterà verificabile di fatto solo *ex post*, il che non è coerente con la *ratio* dell'obbligo di copertura, soprattutto trattandosi di importi non irrilevanti (350 milioni per il 2023).

Lo stesso si può rilevare per la successiva lettera c), che prevede una riduzione delle risorse di cui all'articolo 12, comma 1, del decreto-legge n. 4 del 2019, recante l'istituzione del Fondo per il reddito di cittadinanza, nonché, in modo meno evidente, per la successiva lettera d), relativa alla riduzione delle risorse di cui al Fondo per il recepimento della normativa europea, che è da ritenere debba essere calibrata *ex ante* sulle esigenze effettive e non in maniera tale da dar luogo a margini di mancato utilizzo.

In merito poi alla successiva lettera n), riferita a risorse transitate nell'apposito conto corrente intestato al Ministero dell'economia e delle finanze nel contesto della trasformazione di Cassa depositi prestiti in società per azioni ai sensi del decreto-legge n. 269 del 2003, si osserva che la relazione tecnica non chiarisce il motivo per cui la riduzione non incide sull'adeguatezza delle residue risorse rispetto alle finalità di copertura dei fabbisogni inerenti alle funzioni, alle attività e alle passività trasferite da Cassa depositi e prestiti S.p.A. al Ministero dell'economia e delle finanze: il che non può che confermare, per altro verso, il carattere non del tutto puntuale di alcune quantificazioni di cui agli stanziamenti di bilancio. Positivo appare invece il fatto che le successive lettere o) e p) utilizzino effetti indiretti automatici separatamente per le maggiori entrate e le minori spese.

Quanto, infine, alla lettera q), in base alla quale si utilizza l'autorizzazione all'indebitamento di cui alla citata Relazione annessa alla NaDEF 2023 ed approvata con le apposite risoluzioni parlamentari dell'11 ottobre u.s., appare utile rammentare che con detta Relazione si autorizzava la procedura di cui agli "eventi eccezionali" (art. 6 della legge n. 243 del 2012) mediante ricorso all'indebitamento per un importo, in termini percentuali di PIL rispetto agli obiettivi programmatici del DEF 2023, pari a 0,8 per cento nel 2023, 0,6 per cento nel 2024 e nel 2025 e 0,4 per cento nel 2026. La Relazione faceva altresì presente che "queste risorse nel 2023, attraverso un provvedimento d'urgenza, saranno destinate, in particolare, al conguaglio anticipato dell'adeguamento Istat per i trattamenti pensionistici previsto per l'anno 2024, a misure per il personale delle pubbliche amministrazioni e alla gestione dei flussi migratori. Inoltre, al fine di consentire il perfezionamento delle regolazioni contabili del bilancio dello Stato connesse al maggior tiraggio delle agevolazioni per i bonus edilizi (già scontato nell'aggiornamento dei tendenziali di finanza pubblica), il Governo chiede l'autorizzazione ad incrementare, per il solo anno 2023, il livello del saldo netto da finanziare di competenza e di cassa per ulteriori 15 miliardi di euro", restando, detto

saldo, corrispondentemente rideterminato in considerazione degli effetti delle misure che sarebbe state adottate, il che è avvenuto con il decreto-legge qui in esame.

Come anticipato nelle Considerazioni generali, poiché, in riferimento al 2023, non risulta che le descritte finalità di cui alla Relazione sullo scostamento del 27 settembre u.s. siano state configurate come "eventi eccezionali", nonostante il richiamo, da parte della citata Relazione, alla procedura di cui all'art. 6 della legge 243 del 2012. Giova ripetere al riguardo che detta normativa descrive precipuamente le fattispecie che rientrano in tale evenienza, ossia "a) periodi di grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea; b) eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese". Tutta la procedura in discorso potrebbe risultare coerente con l'ordinamento, dunque, solo se si ritenga implicita l'assunzione secondo cui le descritte finalità, che poi coincidono con quelle del decreto-legge in esame (pur non esaurendole), sono state ricondotte alla nozione di "evento eccezionale", il che però non appare desumibile da alcuna fonte ufficiale.

La Corte ha già segnalato un utilizzo di detta procedura non coerente con la lettera e con la *ratio* dell'art. 6 della legge n. 243 sotto diversi profili, ad iniziare dalla sessione di bilancio. Gli aspetti qui interessati si riferiscono invece, essenzialmente, al ricorso a tale forma di copertura a debito utilizzando la descritta procedura di cui agli "eventi eccezionali" senza un'esplicita dichiarazione secondo cui le nuove finalità proposte sono da inquadrare in tale ultima categoria di eventi.

Si ricorda oltretutto, nel caso qui in esame, che, mentre la norma di cui alla legge n. 243 richiamata si sostanzia nella possibile richiesta di scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico, per la fattispecie qui considerata, in base alla citata Relazione del 27 settembre u.s., ancora una volta si ha solo un aggravio formale del saldo netto da finanziare, in quanto, per l'indebitamento netto, l'effetto è già scontato a livello di saldi tendenziali: il che, da un lato, evidenzia una distonia tra la normativa contabile e la relativa modalità applicativa, dal momento che lo scostamento a livello di contabilità nazionale tende ad avvenire mediante l'aggiornamento dei "tendenziali" (senza peraltro un'adeguata trasparenza) e non con le forme di una chiara decisione *ad hoc* e, dall'altro lato, ripropone l'opportunità di ricordare le anomalie che hanno caratterizzato i percorsi seguiti per la contabilità nazionale. Nel passato, infatti, per quest'ultima contabilità, con provvedimenti legislativi ordinari si sono appoggiate le compensazioni su mere ri-stime degli andamenti tendenziali (nel senso di un minor peggioramento) a parità di obiettivi programmatici, mentre, per la contabilità finanziaria, come riportato, si è provveduto formalmente a peggiorare i vari saldi netti da finanziare, atteso il divieto, per tale seconda contabilità, contenuto nella legge n. 196 del 2009, di far ricorso al semplice miglioramento dei "tendenziali", come è avvenuto per la contabilità nazionale, per la quale formalmente non vige analogo divieto.

Anche nel caso in esame, dunque, nel procedersi al formale peggioramento del solo saldo netto da finanziare (l'analogo peggioramento degli altri saldi essendo già stato scontato nei nuovi "tendenziali", come risulta dalla ripetuta Relazione del 27 settembre u.s., esplicitamente almeno per l'art. 23, comma 2, riferito al "bonus" edilizio) con la menzionata procedura relativa agli eventi eccezionali, sembrerebbe essere mancata una adeguata considerazione circa la natura degli oneri, ossia se essi fossero riconducibili o meno come eventi eccezionali (in assenza peraltro di un piano di rientro, a fronte di un generico rinvio, nelle Relazioni sullo scostamento al Parlamento, alle future manovre di finanza pubblica, come prescrive la menzionata legge n. 243 del 2012).

Merita di essere ribadito peraltro che tali evenienze sono elencate dal predetto art. 6 della legge 243 come da riferire a periodi di grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea nonché ad eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese: è questo il motivo per cui è consentita, per tali eventi, la copertura mediante indebitamento. In assenza di dichiarazioni del Governo in tal senso, a proposito degli interventi in questione di cui al decreto-legge in titolo, ad un primo esame, non sembra che essi rientrino nella fattispecie di cui al ripetuto art. 6 della legge n. 243 del 2012.

Merita di essere soggiunto che il presente decreto-legge presenta numerose finalità onerose che si aggiungono a quelle menzionate nella Relazione citata del 27 settembre u.s. e prima elencate per il 2023, il che quindi pone l'ulteriore problema se anche queste altre finalità siano effettivamente declinabili e quindi da qualificare come propriamente riconducibili agli "eventi eccezionali", attesa la copertura complessiva tale da vertere, essenzialmente, sull'aggravio dei saldi e non potendosi correlare, tra l'altro, la singola componente di compensazione ed il singolo onere, a fronte, infatti, di importi degli oneri presentati come aggregati riferiti a numerosi articoli. Il che non consente di enucleare la quota di oneri compensata a debito e dunque considerata eventualmente quale "evento eccezionale".

Come messo in luce, peraltro, anche nelle *Considerazioni generali*, il provvedimento in esame presenta anche l'ulteriore particolarità di modificare le destinazioni di stanziamenti a loro volta compensati con la medesima procedura di cui all'art. 6 menzionato in quanto correlati ad eventi eccezionali: è il caso prima richiamato sia dell'art. 10, comma 1, sia dell'art. 23, comma 7, lettera m), laddove si è proceduto al ricorso al conto residui connesso ad alcuni stanziamenti di cui al decreto-legge n. 34 del 2020. Valgono al riguardo le osservazioni di cui alla premessa, ossia che nel momento in cui si utilizzano a compensazione (tra l'altro, sotto forma di residui) fondi a loro volta coperti a suo tempo con indebitamento aggiuntivo in quanto correlati ad eventi eccezionali, dal momento che non risulta esplicitato se anche le nuove finalità siano configurabili o meno in tal modo (anche alla luce dell'elenco tassativo previsto

normativamente a tal riguardo), non è da escludere che sopraggiunte finalità ordinarie risultino compensate con la leva "straordinaria" del maggior indebitamento, attraverso un procedimento di assimilazione non coerente con il sistema delineato (e che, per le finalità ordinarie - va ribadito - trova disciplina e chiusura nell'art. 17 della legge n. 196 del 2009).

Non sembra coerente, dunque con l'ordinamento, come anticipato nelle *Considerazioni generali*, che una nuova finalità conservi la medesima compensazione a debito senza essere esplicitamente qualificata come "evento eccezionale". Si tratta di fenomeno, infatti, che deve essere inquadrato sotto l'angolazione del nesso, posto anzitutto dall'art. 81, secondo comma, parte interessata, Cost., tra due eccezionalità: dell'evento oneroso, da un lato, e della compensazione a debito, dall'altro, nesso che evidentemente non può essere interrotto, a meno che non si sia in presenza di altro e nuovo "evento eccezionale".

In conclusione, l'esame del decreto-legge in titolo consente di rilevare che, nella prassi attuativa del predetto art. 6 della legge n. 243 del 2012, si fa ricorso da tempo a tale procedura in riferimento alla legislazione ordinaria ed a parte i problemi riferiti alla sessione di bilancio, anche per finalità discrezionali che finiscono con il trovare una compensazione nel maggior *deficit* senza l'esplicita dimostrazione che si tratti di "eventi eccezionali", solo per far fronte ai quali è consentito peggiorare i saldi in essere. Il tutto, tra l'altro, senza che vengano delineate, nelle varie Relazioni autorizzative dello scostamento, ipotesi concrete e specifiche di rientro, come prescrive invece il citato art. 6 per entrambi i profili. Va aggiunto, infine, per una panoramica in argomento, che si verificano nel decreto-legge anche casi di modifica di destinazione di risorse a suo tempo autorizzate a debito (in quanto correlate ad "eventi eccezionali"), senza l'esplicita dichiarazione in tal senso anche per le nuove destinazioni, le quali finiscono in tal modo per restare compensate con aggravi dei saldi: un esempio è fornito dai citati artt. 10, commi 1 e 2, e 23, comma 7, lettera m).

In definitiva, riprendendo anche qui le *Considerazioni generali*, si constata come si vada progressivamente realizzando una modalità di copertura in virtù della quale il ricorso al maggior indebitamento realizzato al di fuori della sessione di bilancio con il richiamo agli "eventi eccezionali" viene inquadrato sotto il profilo delle possibilità di indebitamento o meno tenuto conto della situazione di finanza pubblica ed alla luce degli accordi con le istituzioni comunitarie, al di fuori però della natura di evento eccezionale o meno delle finalità e degli interventi che si vanno in tal modo a finanziare a debito e con ciò dando luogo ad una modalità di copertura, per un verso, di fatto aggiuntiva rispetto a quelle previste dalla legge di contabilità e, per altro verso, tale da presentare profili problematici rispetto al più volte richiamato art. 6 della legge n. 243 del 2012, a sua volta attuativo dei princìpi costituzionali in materia.

Legge 27 dicembre 2023, n. 206. Disposizioni organiche per la valorizzazione, la promozione e la tutela del made in Italy

Il provvedimento consta di sei titoli, tali da riferirsi a vari ambiti, che vanno dalla fissazione di princìpi ed obiettivi alla crescita e consolidamento delle filiere strategiche nazionali, dall'istruzione e formazione alla promozione ed, infine, dalla tutela dei prodotti made in *Italy* alle disposizioni finali.

Dal punto di vista finanziario, risultano presentati dal Governo i documenti previsti dalla legge di contabilità, da cui si deduce che l'impatto neutro derivante da maggiori entrate e maggiori spese di pari importo è concentrato sul 2023. La struttura finanziaria della legge, in linea generale, vede la coesistenza tra compensazioni all'interno dei singoli articoli onerosi e rinvio alla clausola generale di copertura di cui all'art. 59, con un impatto per i tre saldi concentrato nel 2023. Tra le compensazioni si annovera l'utilizzo sia di pregresse autorizzazioni di spesa sia degli accantonamenti di cui al fondo speciale. Sussistono anche numerose clausole di neutralità, a nessuna delle quali è associata, nella relazione tecnica, una dimostrazione di sostenibilità, come prevede la legge di contabilità.

Per le singole disposizioni, viene in rilievo soprattutto l'art. 4, istitutivo del Fondo nazionale *made in Italy*, la cui copertura insiste, oltre che sull'utilizzo delle risorse di cui al sostegno al *venture capital*, anche sull'uso delle somme iscritte in conto residui in riferimento al "Fondo Patrimonio destinato", di cui all'art. 27 del decreto-legge n. 34 del 2020.

Al riguardo, si osserva che si ripropone, come per i precedenti decreti-legge n. 104 e 145, l'utilizzo a copertura di disponibilità (tra l'altro, in conto residui) la cui compensazione originaria poggiava in larghissima parte sull'utilizzo di autorizzazioni allo scostamento di bilancio a fronte di "eventi eccezionali". Il Fondo in questione di cui all'art. 4 finirebbe con il rientrare dunque, indirettamente, tra le fattispecie assimilabili a tali eventi, se viene consentita la medesima forma di compensazione, ossia essenzialmente mediante il ricorso all'indebitamento: da questo punto di vista la norma, come le altre che ricorrono a tale forma di compensazione, in questa Relazione specificate, pone il problema già anticipato di un'esplicita dichiarazione secondo cui anche le finalità sopravvenute sono da inquadrare come evento eccezionale, che costituisce, insieme agli effetti del ciclo, l'ipotesi per cui l'art. 81, secondo comma, Cost., consente il ricorso all'indebitamento. Per il dettaglio, si rinvia a quanto già osservato per il precedente decreto-legge n. 145.

Legge 30 dicembre 2023, n. 213. Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026

Si ricorda preliminarmente che la Corte ha già avuto modo di esprimersi, in riferimento al testo iniziale del disegno di legge, con l'audizione del 13 novembre u.s., ai cui contenuti si fa qui rinvio.

a. Aspetti ordinamentali innovativi in riferimento alla sessione di bilancio

Tenuto conto delle novità del quadro normativo in riferimento anche agli strumenti della sessione di bilancio, alla luce dell'entrata in vigore delle novelle alla legge di contabilità approvate nel 2016-2018, va ricordato che anche la legge di bilancio per il 2024 è stata strutturata in coerenza con tali novità legislative, in riferimento in particolare ad istituti di rilievo, come il nuovo meccanismo di registrazione contabile degli impegni di spesa ad esigibilità nonché la redazione del piano finanziario dei pagamenti in fase di previsione, volti a potenziare la fase di cassa del bilancio, in entrambi i casi di cui all'art. 34, comma 2, della legge di contabilità.

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

Nelle precedenti Relazioni quadrimestrali riferite al periodo settembre-dicembre una delle prime questioni che veniva in rilievo era quella dell'interpretazione da dare alla portata della Relazione da presentare al Parlamento da parte del Governo in attuazione dell'art. 6 della più volte citata legge c.d. "rinforzata" n. 243 del 2012 sotto il profilo della individuazione dei relativi presupposti (scostamento dei saldi tra esercizi ovvero all'interno dello stesso esercizio, a causa del verificarsi di eventi eccezionali), laddove la prassi ha propeso per la prima interpretazione.

Al riguardo, si rileva che, sin dalla prima applicazione della nuova normativa, la fattispecie si è verificata puntualmente, salvo che per la Nota di aggiornamento 2021, quando, come riferito dalla stessa Nota (p. 72), "il profilo testé aggiornato modifica al ribasso il sentiero dell'indebitamento netto precedentemente indicato nel DEF 2021 lungo l'intero periodo 2021-2024, lasciando inalterato il percorso di rientro del saldo strutturale verso l'Obiettivo di Medio Termine, e non necessita, pertanto, la presentazione di una Relazione al Parlamento *ex* art. 6 della legge n. 243 del 2012".

Per la Nota di aggiornamento 2023 la prassi consolidata si è dunque riproposta, avendo chiesto, il Governo, con l'apposita Relazione sullo scostamento, presentata il 27 settembre scorso, l'autorizzazione alla revisione degli obiettivi programmatici di indebitamento netto anche per il 2024 e ss.

Appare utile ribadire al riguardo che probabilmente, come già messo in luce nel passato, la disposizione di cui all'art. 6 della legge n. 243 richiamata andrebbe interpretata nel senso di riferirsi a scostamenti dagli obiettivi riferiti ad eventi

eccezionali che si verifichino durante l'esercizio (come – ad es. – accaduto per i provvedimenti del 2020 adottati per l'emergenza da Covid-19), piuttosto che ad una manovra di politica finanziaria diversa rispetto a quella approvata nell'esercizio precedente. Va peraltro specificato che l'articolo 6 si riferisce a scostamenti "temporanei", i quali sembrerebbero sostanziare un'ipotesi diversa dalla reimpostazione discrezionale della manovra di politica finanziaria nel succedersi tra i vari esercizi: in tal senso acquista un significato pregnante anche il contestuale obbligo di rientro. Lo stesso citato art. 10-*bis* della legge di contabilità, quanto alla Relazione in parola, si riferisce agli eventi eccezionali che si verifichino nell'imminenza della presentazione della Nota di aggiornamento, ipotesi, questa, evidentemente diversa dalla reimpostazione, triennio per triennio, della politica di bilancio.

Del resto, occorre rilevare che la prassi sinora invalsa, nei termini prima riportati, non risulta sinora supportata da un esplicito richiamo normativo in tal senso. Si può solo ipotizzare che quest'ultimo possa consistere nel riferimento al comma 5 del citato art. 6 della menzionata legge n. 243 (comma a norma del quale "il piano di rientro può essere aggiornato con le modalità di cui al comma 3 al verificarsi di ulteriori eventi eccezionali ovvero qualora, in relazione all'andamento del ciclo economico, il governo intenda apportarvi modifiche").

In tal caso, merita di essere osservato che, per la prima parte, il comma in questione si inserisce pur sempre nella procedura complessiva di cui all'art. 6, come dimostra il fatto che in esso è contenuto il richiamo al comma 3 di detto articolo, che a sua volta si riferisce alla definizione degli eventi eccezionali prima richiamata: depongono in tal senso non solo ragioni di lettura sistematica, ma anche il riferimento, al comma 5, al verificarsi di "ulteriori" eventi eccezionali, nell'ambito dunque della medesima procedura quale ha avuto inizio con il primo evento straordinario. D'altro canto, neanche l'eventuale riferimento, a giustificazione dell'*iter* ufficialmente seguito, al "ciclo economico", di cui alla seconda parte del comma 5, sembra attagliarsi al caso in esame, non essendo rinvenibile, nell'ormai pluriennale esperienza applicativa della norma, un persistente ed ininterrotto aggravamento del ciclo sin dalla prima applicazione nel senso citato della disposizione qui interessata della legge n. 243 del 2012.

Va peraltro osservato che, con un'interpretazione dell'art. 6 in linea, invece, con il relativo tenore letterale (che fa riferimento, al comma 1, alla necessità di scostamenti "temporanei" esclusivamente in caso di eventi eccezionali), se non si verificano questi ultimi né nell'accezione inclusiva dei "periodi di grave recessione economica" di cui al citato art. 6 né in quella del secondo comma dell'art. 81 Cost., che rinvia alla procedura rafforzata di approvazione parlamentare solo per gli "eventi eccezionali" (e non anche "al fine di considerare gli effetti del ciclo economico"), i documenti programmatici di bilancio potrebbero essere votati dalle Camere con le procedure ordinarie, senza il vincolo della maggioranza assoluta dei relativi componenti.

Le due diverse accezioni testé menzionate circa i presupposti per il gravame del voto parlamentare a maggioranza assoluta introducono dunque ad un'ulteriore considerazione di carattere sistematico. Come accennato, da un lato, infatti, l'art. 81, secondo comma, Cost., sul piano del procedimento, nel descrivere i presupposti per il ricorso all'indebitamento a fronte del vincolo di cui all'equilibrio strutturale indicato nel primo comma, riferisce la condizione dell'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere al solo caso del verificarsi degli "eventi eccezionali", come riportato. Dall'altro, invece, come parimenti accennato, il citato art. 6 della legge n. 243 del 2012 include tra detti eventi anche il citato periodo di grave recessione economica, con ciò, dunque, richiedendo sempre, in caso di scostamento, la procedura d'approvazione parlamentare aggravata, come si evince dal comma 3, ultimo periodo, dell'art. 6, in riferimento alla deliberazione con la quale ciascuna Camera autorizza lo scostamento ed approva il piano di rientro, da adottare a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

Quanto poi agli spazi di copertura quali si aprano nel peggioramento tra diversi percorsi di finanza pubblica, all'interno della descritta questione più ampia riferita all'interpretazione infra-annuale ovvero fra esercizi, vanno poi rilevate le metodologie. Per il 2023, con effetto dunque sul 2024 e ss., si rileva, per un verso, in relazione al DEF e alle connesse due Relazioni *ex* art. 6 citato (quella originariamente presentata non fu approvata per assenza del numero legale in Parlamento), che i margini che si erano aperti per la compensazione di nuovi o maggiori oneri (che furono poi utilizzati dal decreto-legge n. 48, recante misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro), si riferivano a miglioramenti dei saldi tendenziali, a parità di quelli programmatici (rispetto alla NaDEF 2022). Per altro verso, si rileva parimenti che, con la NaDEF 2023, risultano peggiorati anche gli obiettivi programmatici (rispetto al precedente DEF), il che ha contribuito a dare luogo a spazi di compensazione rispetto agli andamenti tendenziali aggiornati.

A tal riguardo, merita anche di essere ricordato, sempre sul piano metodologico, quanto messo in luce in particolare nella citata audizione della Corte del 9 ottobre u.s., ossia che "la definizione e quantificazione degli interventi che si intende attuare, così come quella delle relative coperture finanziarie diverse dal maggior ricorso all'indebitamento, non sono esplicitate nella Nota, ma vengono rinviate al Documento programmatico di bilancio; ciò non consente, allo stato, di ricostruire il quadro finanziario generale all'interno del quale dovranno muoversi le scelte di bilancio".

Ciò, nel sostanziare un *quid novi* sul piano delle procedure, non sembra collimare con quanto previsto a livello di ordinamento contabile, nel momento in cui l'art. 7 (Ciclo e strumenti della programmazione finanziaria e di bilancio) della legge di contabilità n. 196 non menziona il Documento programmatico di bilancio, previsto invece all'art. 9 (Rapporti con l'Unione europea in tema di finanza pubblica) della medesima legge, documento per il quale non casualmente è disposto, in tale norma, un invio all'Unione

europea successivamente alla presentazione della NaDEF stessa nonché una semplice comunicazione alle Camere: l'evidente presupposto di tale disposizione consiste nel fatto che in sede parlamentare deve essere stata già definita preliminarmente la decisione sugli obiettivi di finanza pubblica nell'ambito del circuito Governo-Parlamento. Si ricorda infatti, a tale ultimo riguardo, che l'art. 10 della medesima legge di contabilità si riferisce ai documenti programmatici (NaDEF in questo caso) come risultanti dalle conseguenti deliberazioni parlamentari, cui quindi si dovrebbe adeguare, sul piano dei contenuti, il successivo Documento programmatico di bilancio (come non è stato, peraltro, sempre nel passato): ne consegue, dunque, che non dovrebbe essere possibile demandare a tale ultimo Documento la definizione di questioni non risolte nel previo documento di programmazione di cui alla NaDEF.

a.2. La presentazione e l'approvazione dei documenti programmatici e legislativi

Sempre sul piano ordinamentale, come già rilevato nelle *Considerazioni generali*, per la sessione 2023, in merito al rispetto delle date di presentazione dei vari documenti previsti per la sessione di bilancio, di natura sia programmatica che legislativa, si è in parte riproposto, per il disegno di legge di bilancio, il problema evidenziato per le sessioni degli anni precedenti, ossia quello del rispetto dei tempi di presentazione della proposta, comunicata al Parlamento il 30 ottobre.

Ciò comporta, come osservato per circostanze analoghe nelle precedenti sessioni, l'esigenza di ribadire che *pro-futuro* appare opportuno un rispetto più puntuale del termine del 20 ottobre, in vista di un ordinato svolgimento della sessione di bilancio nei due rami del Parlamento (in materia si ricordano le due ordinanze della Corte costituzionale n. 17 del 2019 e n. 60 del 2020).

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

b. Osservazioni riguardanti la legge di bilancio

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

Come si desume dall'apposito allegato riepilogativo degli effetti, con la legge di bilancio 2024 il saldo netto da finanziare in termini di competenza peggiora di 21,1 miliardi circa per il primo anno (2024), nonché di 12,1 miliardi circa per il 2025 e di 7,3 miliardi per il 2026.

Quanto al ruolo svolto dalle varie componenti della legge di bilancio nel determinare tali risultati complessivi, si rileva, per i tre anni considerati, che il descritto peggioramento per il 2024 è dovuto integralmente agli effetti della Sezione I (componente normativa di diritto sostanziale della legge di bilancio), considerando l'effetto positivo (miglioramento) della Sezione II. Lo stesso accade per gli anni successivi, con un effetto sempre positivo, dunque, sui saldi, ad opera della Sez. II

Va ricordato ancora una volta che, alla luce della nuova struttura della legge di bilancio a partire dal 2016, una quota di manovra prima afferente alla legge di stabilità risulta ora di competenza della Sezione II. Quest'ultima, dunque, oltre alle consuete determinazioni degli stanziamenti ed a quelle relative alla flessibilità in fase di formazione (verticale ed orizzontale), incorpora la parte relativa a quei rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni di cui alle corrispondenti tabelle C, D ed E della precedente legge di stabilità. Di tale autonoma componente risulta fornita evidenziazione nei documenti presentati dal Governo.

Di contro all'esperienza degli ultimi anni, in termini di contabilità finanziaria afferente alla competenza, dal passaggio dal primo al terzo anno, si ha modo di evincere una tendenza univoca nella funzione della Sezione II (fermo rimanendo che il risultato complessivo di cui alla legge dipende sempre, in via di gran lunga preponderante, dalla Sezione I). Infatti, come già evidenziato, l'effetto aggregato aggiornato della quota di manovra afferente alla Sezione II ha comportato una minore spesa netta di 3,3 miliardi circa per il 2024, che permane nel secondo anno per 3,2 miliardi circa, per ragguagliarsi a 6 miliardi circa nel terzo anno come minore spesa. Nell'arco del triennio, quindi, non del tutto irrilevante è la misura in cui la Sez. II allevia il peggioramento di cui alla Sez. I.

b.2. Effetti in termini di indebitamento netto

Naturalmente anche l'impatto complessivo della legge in termini di contabilità nazionale è desumibile dall'apposito allegato prima menzionato, sommando gli effetti dell'articolato della Sezione I e quelli della quota di manovra di cui alla Sezione II. Il risultato finale è un peggioramento di quasi 15,6 miliardi per il 2024, quasi 4,5 miliardi per il 2025, mentre si ha un miglioramento di 4 miliardi circa per il 2026.

Comparando i riportati effetti della legge nel triennio 2024-2026 in termini di saldo netto da finanziare di competenza e di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, trova conferma una differenza – molto ampia per questo triennio - in termini di minor impatto quantitativo per la seconda contabilità per i tre anni, con un'inversione di segno per il terzo anno (in termini di miglioramento per la contabilità nazionale a fronte di un peggioramento per quella finanziaria).

Sempre avuto riguardo all'indebitamento netto, la Sezione I presenta un andamento peggiorativo (ancorché per importi nettamente decrescenti) per i tre anni,

mentre la Sezione II presenta un andamento sempre migliorativo: nel 2024 quest'ultima riduce il peggioramento della Sezione I (apportando dunque risorse), così come nel 2025, mentre nel 2026 determina una tale inversione di segno rispetto alla Sezione I da portare ad un effetto complessivo di segno positivo, come riportato (apportando risorse per 3,9 miliardi e 3,4 miliardi circa per il primo e secondo anno, che diventano 9 per il terzo anno, il che giustifica la descritta inversione di segno complessivo).

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

Peraltro, non risultano disponibili gli effetti in termini di contabilità nazionale della manovra attuata con la Sezione II con un adeguato livello di dettaglio.

c. La struttura normativa della legge di bilancio per il 2024

Va preliminarmente ricordato che la legge, in quanto approvata con la tecnica parlamentare del "maxiemendamento" con contestuale apposizione della questione di fiducia, consta, per la Sezione I, di un articolo 1 contenente 561 commi, il che ne rende particolarmente disagevole la lettura, come nei precedenti anni (i successivi articoli del provvedimento si riferiscono alla Sezione II).

Con riferimento poi, più in particolare, alla funzione svolta dalle varie componenti della legge, vengono di seguito espresse considerazioni partitamente per le due Sezioni (i dati finanziari sono stati già prima esposti). Lo stesso vale per la questione della misura in cui il nuovo assetto possa ritenersi tale da avere complessivamente acquisito una natura di diritto sostanziale: sul tema - dalle implicazioni anche di teoria generale - riflessioni sono state già svolte nell'audizione parlamentare della Corte del 26 maggio 2016. Per i profili ordinamentali vengono qui di seguito effettuati approfondimenti in riferimento in particolare alla Sezione II, la cui struttura presenta le maggiori novità rispetto all'ordinamento previgente alla novella del 2016.

Prima di passare all'esame delle singole Sezioni, merita di essere ricordato, come si evince dalla Relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio 2024, che, come di consueto, i dati esposti riguardano, per la Sezione I, la citata relazione illustrativa, la relazione tecnica, il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari della manovra, l'allegato conoscitivo (rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni art. 23, c. 3, lett. b, sezione II), l'articolato (con allegato sui risultati differenziali), le tabelle A e B, gli stati di previsione di entrata e di spesa e per ciascuno stato di previsione, gli allegati riferiti alle rimodulazioni compensative "verticali" di spese per fattori legislativi (art. 23, c. 3, lett. a)), alle rimodulazioni compensative "orizzontali" per adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (art. 23, c. 3, lett. a)), ai rifinanziamenti, definanziamenti e

riprogrammazioni previste a legislazione vigente (art. 23, c. 3,lett. b)), al dettaglio tra oneri inderogabili, fattore legislativo e adeguamento al fabbisogno (art. 21, c. 4), alla reiscrizione somme non impegnate (art. 30, c. 2), e ai vari elenchi prescritti. Per la Sezione II - allegato tecnico per ogni stato di previsione, sono riportati, per l'entrata, la Nota integrativa, l'allegato tecnico per capitoli, il riepilogo, i riassunti e gli allegati. Per le spese vengono riportate le Note integrative, l'allegato tecnico per azioni e capitoli, i riassunti e riepiloghi, gli allegati e annessi, il nomenclatore degli atti, il raggruppamento dei capitoli per classificazione economica e gli allegati in materia di personale.

c.1. La Sezione I

Vengono di seguito esaminati, in riferimento alla Sezione I ed in analogia con l'esame condotto per le leggi di bilancio degli ultimi anni, i profili riguardanti la funzione ed il contenuto di tale Sezione, tenuto conto che l'ordinamento contabile pone il vincolo della coerenza dei relativi risultati finanziari rispetto agli obiettivi programmatici.

c.1.1. Il contenuto

Sul tema del rispetto dei contenuti ammissibili così come assegnati alla Sezione I della legge di bilancio dalla legge di contabilità, va confermata la presenza di norme di natura difforme rispetto alle prescrizioni della medesima legge di contabilità e della stessa legge n. 243 del 2012 (attuativa dell'art. 81, sesto comma, Cost.). Ciò continua a rappresentare un'anomalia sul piano istituzionale, come già segnalato negli anni più recenti.

Il fenomeno, dunque, viene registrato anche per la sessione di bilancio per il 2024. Si rileva infatti, come di consueto, la diffusa presenza di norme di coerenza molto dubbia con il divieto di introdurre disposizioni prive di effetti finanziari netti ovvero contenenti interventi microsettoriali e localistici. Potrebbe essere sufficiente citare, per esempio, i vari commi che riguardano singoli comuni. Tutto ciò riduce essenzialmente la Sezione I della legge di bilancio a svolgere la medesima funzione di qualsivoglia strumento legislativo, finendo *de facto* con il dipendere da scelte discrezionali l'allocazione di molte disposizioni normative in tale legge ovvero in altri veicoli normativi.

Come messo in luce già nelle *Considerazioni generali*, si ricorda ancora una volta, in particolare, che, in base al nuovo assetto ordinamentale, il citato divieto contenutistico assume una valenza diversa, dopo l'entrata in vigore della richiamata novella alla legge di contabilità, che ha dato attuazione al corrispondente art. 15 della menzionata legge c.d. "rinforzata" n. 243 del 2012, a sua volta attuativa di un espresso richiamo contenuto dell'art. 81 Cost., sesto comma (contenuto della legge di bilancio). Come la Corte ha già

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

Già nella citata audizione del 26 maggio 2016 la Corte aveva fatto presente che "la riproposizione, ad opera della legge 'rinforzata' e della relativa legge attuativa (l'iniziativa legislativa qui in esame), del descritto vincolo contenutistico per la prima sezione della legge di bilancio presenta dunque profili di particolare delicatezza e può comportare il problema delle conseguenze della relativa violazione sotto il profilo della giustiziabilità. La questione potrebbe porsi, ora, in termini ancor più stringenti rispetto al passato, essendo la legge 'rinforzata' direttamente attuativa di una norma costituzionale".

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

Permane poi il problema della mancata evidenziazione dello sviluppo degli interventi al di là del triennio di volta in volta considerato, il che si riflette inevitabilmente sulla scarsa trasparenza in merito alla composizione del quadro tendenziale degli anni successivi.

Peraltro, in presenza di riduzione degli stanziamenti di missioni e programmi senza alcun riferimento alle autorizzazioni legislative sottostanti (art. 1, comma 523), si debbono ribadire le osservazioni più volte esposte (per la presente Relazione in riferimento al decreto-legge n.145, prima oggetto di commento) sotto vari profili, concernenti esigenze di trasparenza relative all'impossibilità di appurare le autorizzazioni legislative incise nonché di verificare non solo la relativa sostenibilità rispetto ai titoli legislativi sottostanti, ma anche che riduzioni in conto capitale non abbiano finanziato oneri di parte corrente.

Sul piano della trasparenza va infine positivamente segnalato (come accennato nelle *Considerazioni generali*) il comma 525, per la parte in cui esso è stato integrato con un emendamento in sede parlamentare e che prevede, per il secondo periodo, appunto, l'invio al Parlamento ed alla Corte dei conti dei decreti di variazioni amministrative ai vari stanziamenti a seguito sia delle riduzioni di stanziamenti di cui all'allegato VI annesso alla legge (in attuazione del primo periodo del comma 523), sia dell'utilizzo della correlata flessibilità ivi consentita (in attuazione del secondo comma del medesimo comma 523): sempre in base a tale integrazione normativa, detto invio è disposto anche in riferimento al successivo comma 524, per la spesa in conto capitale ivi indicata. Il tutto perché si possa essere edotti dell'effetto di dettaglio sugli stanziamenti di bilancio di cui alle due normative citate.

c.1.2. La distribuzione temporale degli effetti: la legge di bilancio (Sez. I) per il 2024 come strumento di medio periodo

Come si può desumere dagli effetti finanziari prima riportati, altro profilo da sottolineare, dal punto di vista della distribuzione temporale della manovra attuata con la legge in esame, è che quest'ultima presenta ora una dimensione essenzialmente non limitata al primo anno, con una concentrazione di effetti riferita, cioè, principalmente al primo anno del triennio, ma con una consistente proiezione per gli anni successivi, sia pur in un contesto declinante e con esiti diversi per le tre contabilità considerate. La legge di bilancio per il 2024 si pone quindi quale strumento ai fini della manovra di finanza pubblica in un'ottica non solo prevalentemente annuale ed in qualche modo si riconfigura, pertanto, come uno strumento per la regolazione della finanza pubblica con un carattere programmatico, a prescindere dal segno del risultato contabile complessivo.

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

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

Come già ricordato nel corso di precedenti Relazioni quadrimestrali, sul tema la Corte si era espressa in senso favorevole nel corso della ripetuta audizione parlamentare del 26 maggio 2016 (peraltro, la legge di contabilità prevede la relativa indicazione nell'ambito del prospetto di raccordo tra bilancio e conto delle pubbliche amministrazioni, in base all'art. 21, comma 12-*quater*, della legge di contabilità, come in effetti avviene). Come già osservato per la precedente legge di bilancio, si nota, però, in tema di limite massimo del ricorso al mercato finanziario, che, risultando - tale obiettivo - fissato al netto delle operazioni effettuate al fine di rimborsare prima della scadenza o di ristrutturare passività preesistenti con ammortamento a carico dello Stato, pur considerandosi la natura gestionale della disposizione, ciò nondimeno sarebbe stato opportuno che la Relazione tecnica avesse offerto un quadro di dettaglio delle previsioni al riguardo (che si riflettono sui Titoli I e III della spesa).

Quanto poi all'aspetto riferito all'indicazione dei saldi differenziali di contabilità finanziaria in termini di competenza e di cassa, si evidenzia che nella citata audizione la Corte aveva condiviso la doppia indicazione, dovendosi tener conto (soprattutto in prospettiva) anche del potenziamento della cassa di cui alle novelle della legge di contabilità. L'indicazione dei saldi anche di cassa si inserisce dunque anche all'interno di un tema più ampio, riguardante il progressivo maggior peso delle rappresentazioni diverse da quella legata alla mera contabilità finanziaria di competenza, anche ai fini dell'individuazione e della gestione dell'intera gamma dei saldi-obiettivo, la cui rappresentazione nelle diverse contabilità presenta connessioni di carattere sistematico.

Si segnala comunque che, anche per la legge di bilancio 2024, non viene fornita spiegazione del fatto che, mentre il ricorso al mercato di cui all'art. 1, comma 1, è riferito al solo dato di competenza (ancorché senza indicazioni quantitative), l'allegato richiamato dal comma medesimo riporta anche il relativo dato di cassa, come prevede la legge di contabilità, a parità di effetto giuridico tra le due indicazioni, con una discrasia di cui non sono chiare le ragioni.

c.2. La Sezione II

c.2.1. Il contenuto

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

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

Da un punto di vista più tecnico, il contenuto aggiornato della Sezione II della legge di bilancio viene illustrato dalla consueta circolare sui criteri di costruzione del bilancio (circolare n. 11 del 5 maggio 2023 in riferimento al bilancio 2024).

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

Anche per la legge di bilancio 2024 merita un approfondimento metodologico la citata colonna genericamente riferita all'area della rimodulazione della legislazione vigente, formalmente comprensiva anche della duplice funzione svolta ai sensi dell'art. 30, comma 1, della legge di contabilità: si tratta, come prima ricordato, della norma che prevede che le leggi pluriennali di spesa in conto capitale quantificano la spesa complessiva e le quote di competenza attribuite a ciascun anno interessato, e che le amministrazioni centrali dello Stato possono assumere impegni nei limiti dell'intera somma indicata dalle predette leggi, mentre i relativi pagamenti devono essere contenuti nei limiti delle autorizzazioni annuali di bilancio.

Come di consueto, nella colonna riferita alla lettera a) vanno a confluire una serie di funzioni. Fa presente al riguardo la citata circolare, che in particolare, oltre alla già citata facoltà di rimodulazione per effetto delle modifiche nella gestione dei residui, ferma restando la preclusione dell'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti, si prevede per ciascun Ministero, la possibilità: di rimodulare in via compensativa, anche tra missioni di spesa diverse, le dotazioni finanziarie di spesa di parte corrente e in conto capitale previste a legislazione vigente, relative ai fattori legislativi, di cui all'articolo 21, comma 5, lettera b) (c.d. rimodulazioni verticali); nonché di rimodulare nell'arco del bilancio pluriennale in termini di competenza e cassa le dotazioni finanziarie delle autorizzazioni di spesa in relazione a quanto previsto nel cronoprogramma dei pagamenti, ivi incluse le dotazioni finanziarie relative alle autorizzazioni pluriennali di spesa in conto capitale rimodulate ai sensi dell'articolo 30, comma 2 lettera a) – limitatamente al solo triennio di riferimento del bilancio di previsione per la fattispecie particolare delle autorizzazioni pluriennali di spesa in conto capitale a carattere permanente e fermo restando l'ammontare della spesa complessiva autorizzata dalla legislazione vigente (c.d. rimodulazioni orizzontali).

Alle riportate funzioni si aggiungono quelle relative all'adeguamento al fabbisogno, con la possibilità di adeguare, per le autorizzazioni di spesa, le dotazioni di competenza di ciascun anno al cronoprogramma dei pagamenti, nel rispetto del limite di spesa di cui alle leggi in vigore, e quella di cui agli adeguamenti ed alle regolazioni meramente quantitative della legislazione vigente, che trovano fondamento normativo

nell'art. 23, comma 3-*bis* (prima citato per altri profili), sempre della legge di contabilità (regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge di bilancio dalle leggi vigenti). Comunque, per ulteriori dettagli si fa rinvio alla nota tecnica n. 1 allegata alla ripetuta circolare.

Di interesse è qui richiamare il contenuto della citata circolare per la parte in cui essa ricorda che "le Amministrazioni dovranno formulare le proposte per ciascuno dei tre esercizi considerati nel bilancio di previsione (2024-2026), affiancando alle previsioni di competenza anche quelle di cassa basate sul cronoprogramma dei pagamenti, nonché assicurarsi che le previsioni siano definite anche in un orizzonte pluriennale, prestando particolare attenzione alle annualità ricomprese nel periodo 2024-2030. Ciò anche in relazione alle regole di governance europee in corso di definizione. Infatti, in tale contesto, assumerà importanza la definizione degli stanziamenti a legislazione vigente quanto più possibile aderente alle reali esigenze di spesa, oltre che in linea con il dettato normativo."

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

La predetta circolare merita di essere rimarcato, tra l'altro, anche per il fatto di ricordare che, "con rifermento alle recenti modifiche normative in materia di bilancio, si rammenta che dall'esercizio 2023 sono venute meno le disposizioni previste in via sperimentale dall'articolo 4-quater, comma 1, lettera b), del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (cosiddetto "Sblocca cantieri"), prorogate a tutto il 2022 dall'articolo 15, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77. Al pari, quindi, delle previsioni dello scorso

anno, si dovrà tenere conto di tale circostanza e, in particolare, che già a partire dall'esercizio corrente, per la spesa in conto capitale, tornano ad essere vigenti i termini di conservazione dei residui di cui all'articolo 34-*bis*, comma 3, della legge n. 196 del 2009".

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

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

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

Vengono altresì prospettate le ripartizioni per tipologia di onere (ossia, adeguamento al fabbisogno, fattori legislativi, oneri inderogabili) per missione, programma e titolo, nonché le reiscrizioni delle somme non impegnate, ai sensi dell'art. 30, comma 2, lettera b), della medesima legge di contabilità, prima menzionato. Risulta fornito, come di consueto il collegamento tra missione, programma, centro di responsabilità, azione e capitolo.

Si sottolinea infine che per l'art. 20, comma 31, della legge di bilancio (relativamente dunque alla Sezione II), secondo cui "con la nota di variazioni di cui all'articolo 21, comma 12, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, sono apportate le modifiche alla struttura del bilancio derivanti dai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, già pubblicati nella Gazzetta Ufficiale, recanti la riorganizzazione delle amministrazioni centrali di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2023, n. 74, e di cui all'articolo 14 del decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 novembre 2023, n. 170", si osserva che la norma non risulta coerente con la disposizione in essa richiamata della legge di contabilità.

Quest'ultima infatti – conformemente, peraltro, ai Regolamenti parlamentari – confina la funzione della nota di variazioni alle modifiche della Sezione II derivanti dagli effetti sul bilancio di cui alla Sezione I, proprio per rendere pubblici gli effetti sul bilancio delle norme approvate con la Sezione I e permettere, dunque, un'approvazione

del bilancio nel suo complesso, da parte del Parlamento, in forma aggiornata. Per le altre leggi è previsto invece il ricorso ai decreti amministrativi di cui all'art. 33, comma 2, della legge di contabilità, per immettere in bilancio le relative conseguenze contabili (come per i richiamati decreti-legge nn. 44 e 132, nel caso in esame).

c.2.2. La funzione svolta

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

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

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

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

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

potenziamento della medesima cassa di cui alle varie novelle ordinamentali, a partire da quella del 2016, ed anche per le spese correnti.

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

A proposito, poi, della misura in cui è stata utilizzata tale possibilità di manovra, la documentazione governativa ne dà conto partitamente per le due forme di flessibilità, ancorché in forma aggregata e solo in termini di competenza finanziaria. Gli aspetti quantitativi offerti danno la misura dell'utilizzo delle possibilità consentite.

La richiamata Relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio precisa che "le rimodulazioni complessive nel presente disegno di legge interessano circa 321 milioni di euro, corrispondente ad un importo non particolarmente significativo rispetto alle dotazioni finanziarie previste per i fattori legislativi a legislazione vigente potenzialmente interessati. Le rimodulazioni in senso "verticale", ossia variazioni compensative nell'anno tra spese predeterminate da leggi vigenti (fattori legislativi), hanno riguardato situazioni marginali, per un importo pari a circa 79 milioni di euro. Le rimodulazioni in senso "orizzontale", ossia tra esercizi finanziari diversi, talvolta anche oltre il triennio di riferimento, hanno avuto un impatto più rilevante con riferimento agli stanziamenti in conto capitale per effetto degli adeguamenti degli stanziamenti di bilancio al piano finanziario dei pagamenti. L'adeguamento degli stanziamenti alle effettive previsioni di spesa ha determinato una riduzione delle previsioni di bilancio di circa 321 milioni di euro nel 2024 a fronte di un incremento delle dotazioni di bilancio nel 2025 pari a circa 66 milioni, nel 2026 pari a circa 68 milioni di euro e negli anni successivi per circa 189 milioni di euro".

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

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

Tra l'altro, una menzione va effettuata per un altro tema su cui la Corte è stata chiamata annualmente ad esprimere il parere, ai sensi dell'art. 25-*bis*, comma 8, della legge n. 196, in materia di introduzione delle azioni quale unità elementare di bilancio. La richiamata circolare n. 21, infatti, informa del fatto che la messa a regime del nuovo sistema informativo gestionale di contabilità pubblica (InIt) - verosimilmente a partire dal triennio 2025-2027 - consentirà di avviare il processo volto al superamento della sperimentazione relativa alle azioni quali unità elementari di bilancio ai fini della gestione e della rendicontazione ai sensi del richiamato articolo 25-*bis*, comma 8, della legge n. 196 del 2009.

Un'ultima menzione va riservata al fatto che la ripetuta circolare ricorda che le previsioni siano definite anche in un orizzonte pluriennale, prestando particolare attenzione alle annualità ricomprese nel periodo 2024-2030. Ciò anche in relazione alle nuove regole di *governance* europee. Infatti, in tale contesto, assumerà importanza la definizione degli stanziamenti a legislazione vigente quanto più possibile aderente alle reali esigenze di spesa, oltre che in linea con il dettato normativo.

c.2.3. Osservazioni: le carenze informative

Come prima sintetizzato, anche in base a quanto confermato dai documenti del Governo, le previsioni di bilancio per il 2024 tengono conto di numerosi fattori. Il riferimento è alle modifiche intervenute nel 2018 in tema di struttura del bilancio e quindi in particolare all'applicazione del nuovo meccanismo di registrazione contabile degli impegni di spesa e alla redazione del piano finanziario dei pagamenti in fase di previsione, volti a potenziare la fase di cassa del bilancio. Ma il riferimento è altresì al fatto che, come specifica sinteticamente la richiamata circolare n. 21 nelle premesse, con riferimento alle recenti modifiche normative in materia di bilancio, dall'esercizio 2023 sono venute meno le disposizioni previste in via sperimentale dall'articolo 4-*quater*, comma 1, lettera b), del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (cosiddetto "Sblocca cantieri"), prorogate a tutto il 2022 dall'articolo 15, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77. Al pari, quindi, delle previsioni dello scorso anno, si è tenuto conto quindi – nelle previsioni per il 2024 - di tale circostanza e, in particolare, che già a partire dall'esercizio corrente, per la spesa in conto capitale, tornano ad essere vigenti i termini di conservazione dei residui di cui all'articolo 34-*bis*, comma 3, della legge n. 196 del 2009.

Alla luce (anche) di tali innovazioni al quadro ordinamentale della contabilità di Stato, sarebbe stato da attendersi – come rilevato anche nelle precedenti Relazioni quadrimestrali dedicate, tra l'altro, alla sessione di bilancio - un'illustrazione degli

aspetti quantitativi della misura in cui abbiano impattato nella costruzione degli stanziamenti almeno le principali novità istituzionali.

Una conseguenza nel senso dell'incremento della previsione (almeno) di competenza degli stanziamenti dovrebbe poi conseguire dalla progressiva soppressione delle gestioni a contabilità speciale, con un impatto che dovrebbe consistere nel riafflusso in bilancio di mezzi di tesoreria, con effetti espansivi, dunque, sulla previsione di competenza: anche in questo caso mancano però dati quantitativi (né dalla documentazione si ha notizia dei tempi di attuazione della descritta soppressione).

Si rammenta in linea generale che è la stessa circolare annuale del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato sui criteri per le previsioni di bilancio per il triennio successivo ad indicare la verificabilità come tra i princìpi da rispettare nel senso che si deve poter ricostruire, attraverso l'esame delle informazioni disponibili, anche a livello documentale, il procedimento di valutazione che ha condotto alla formulazione delle previsioni.

Analogamente si può rilevare per la conferma della novità, anche nella prospettazione dei dati di cui al disegno di legge di bilancio 2024, rappresentata dall'evidenziazione, per le azioni ed i capitoli, della quota "disponibile", riferita sia al totale degli stanziamenti di cui alla Sez. II sia alla somma tra la Sez. I e la Sezione II. Sulla tecnica di quantificazione di tale quota non vengono fornite indicazioni né in dettaglio né sul piano definitorio, in riferimento – ad esempio – alla predetta tripartizione della spesa in base all'art. 21, comma 5, della legge di contabilità (oneri inderogabili, fattori legislativi, adeguamento al fabbisogno). Probabilmente trattasi di un'indicazione volta ad individuare la quota aggredibile in sede di emendabilità parlamentare, ma ciò non vale a superare l'esigenza di un chiarimento, almeno a livello definitorio, come rilevato già da qualche tempo.

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

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

Non viene fornita peraltro evidenza, nelle varie relazioni, degli effetti di dettaglio circa la composizione degli stanziamenti di cui agli artt. 34-*bis*, commi 3 e 4, nonché 34-*ter*, comma 5 (quest'ultimo consistente nelle reiscrizioni di somme non impegnate e dei

residui passivi perenti eliminati nonché di quelli riaccertati), tra l'altro utilizzati a copertura di leggi ordinarie.

Da un punto di vista generale va, infine, notato che la suddivisione delle spese, prima richiamata in base all'art. 21, comma 5, della legge di contabilità, per tipologie di leggi continua a rivestire un apprezzabile interesse che si colloca al di là del dato contabile, in quanto essa rappresenta un raggruppamento di fattispecie legislative dal punto di vista finanziario che solo in parte (ad es. per la fattispecie regolata dall'art. 30 della legge di contabilità, ossia per le leggi pluriennali di spesa in conto capitale) trova una disciplina nell'ordinamento. Rimane fermo infatti che, al di fuori di tale catalogazione, non si rinviene altra forma di codificazione delle tipologie delle forme legislative, che si sostanzia dunque nell'elenco di cui al menzionato art. 21, comma 5, della legge di contabilità, sia pur solo per gli aspetti finanziari nel rapporto con il bilancio dello Stato.

Sul piano quantitativo merita di essere ricordato che dall'ultima Relazione annuale in merito all'efficacia dell'introduzione delle azioni nel bilancio dello Stato, in riferimento all'anno finanziario 2022, predisposta ai sensi dell'art. 25-*bis*, comma 8, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 dal Ministero dell'economia e delle finanze, si deduce che, almeno in riferimento alla legge di bilancio 2022, in merito alla classificazione della spesa secondo la natura dell'autorizzazione, lo stanziamento iniziale di competenza per la componente "fabbisogno" è pari al 4 per cento, mentre l'80 per cento è dovuto agli "oneri inderogabili" ed il restante 16 per cento ai "fattori legislativi". Al riguardo, non si può non notare che molto probabilmente esistono problemi da risolvere per quanto attiene alla corretta distribuzione della spesa tra le tre componenti citate ed alla relativa contabilizzazione in bilancio - esito forse anche di una stratificazione e di un accumulo acritico di singole decisioni anche risalenti - ma è pur vero che, al fondo, la struttura dei titoli giuridici sottostante a tale distribuzione non può non fa emergere motivi di considerazioni più ampi attinenti alla stessa struttura del bilancio.

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

traspare dalla cifre prima riportate e di fonte governativa, dovrebbe offrire oggettivamente pochi spazi di autonoma decisione circa l'esercizio in cui un impegno assunto diventa esigibile, proprio per la pressione anche formale del titolo legislativo sottostante non solo sul *quantum* della prestazione, ma sui relativi tempi: sempre che non si intenda che in via amministrativa si possa decidere autonomamente l'attuazione di una norma legislativa non nei termini formalmente previsti, bensì in riferimento alle decisioni, caso per caso, di previsione della relativa cassa, da cui deriva una certa conformazione della stessa legge di bilancio, Sezione II. Il che porrebbe però problemi di altro tipo (v. *melius* paragrafo successivo).

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

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

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

Già per la sessione 2018, la Corte aveva osservato che le relazioni fornite dal Governo al disegno di legge di bilancio non riportavano quantificazioni ovvero informazioni sugli effetti sulle previsioni in connessione all'entrata in vigore dal 1° gennaio 2019 del richiamato sistema della competenza c.d. "potenziata". Ciò poteva trovare una giustificazione – aggiungeva la Corte - nel fatto che tali effetti si sarebbero potuti presumibilmente esplicare a pieno nella sessione successiva (2019): questo non è accaduto neanche in riferimento alle sessioni successive, avendo genericamente prescritto - la predetta circolare n. 21 - che le previsioni siano formulate nel rispetto dei princìpi contabili generali contenuti nell'Allegato 1 della legge n. 196 del 2009, oltre a

quello della competenza finanziaria modificata secondo il nuovo concetto di imputazione in bilancio in base all'esigibilità.

Merita di essere rammentato più in dettaglio, a tal riguardo, che la allegata nota tecnica a tale circolare specifica che, in relazione all'articolo 23, comma 1-*ter*, della legge n. 196 del 2009 (cronoprogramma) ed all'impegno pluriennale ad esigibilità – c.d. IPE – in relazione al quale l'assunzione degli impegni contabili deve essere effettuata, nei limiti degli stanziamenti iscritti nel bilancio pluriennale, con imputazione della spesa negli esercizi in cui le obbligazioni sono esigibili (quando vengono a scadenza), le previsioni pluriennali di competenza e di cassa devono essere formulate mediante la predisposizione del cronoprogramma, con dettagliate indicazioni sui pagamenti che si prevede di effettuare nel periodo di riferimento, distinguendo la quota della dotazione di cassa destinata al pagamento delle somme iscritte in conto residui da quella destinata al pagamento delle somme da iscrivere in conto competenza; tenendo conto del fatto che gli impegni dovranno essere assunti imputando le somme all'esercizio finanziario in cui si prevede che esse diventeranno esigibili, nonché tenendo conto anche degli impegni pluriennali già assunti nel corso degli esercizi precedenti (2022 e 2023) con imputazione agli esercizi successivi; infine inserendo le proposte, oltre che per il triennio di riferimento 2024-2026, anche per il successivo arco di tempo pluriennale.

Sempre secondo la citata circolare, poi, l'introduzione dell'IPE e della connessa normativa richiamata comporta, più in generale, un'attenta attività di verifica e aggiornamento della legislazione vigente non limitata al solo triennio 2024- 2026 ma estesa anche alle successive annualità. A tal fine è necessaria un'approfondita valutazione anche per quanto riguarda la quantificazione degli stanziamenti relativi alle autorizzazioni di spesa di oneri inderogabili, tenendo conto dei parametri che ne regolano l'evoluzione. Le previsioni per gli oneri inderogabili debbono pertanto essere basate sul monitoraggio dell'andamento delle determinanti della spesa e su una stima realistica del loro sviluppo nel prossimo triennio e nel successivo arco pluriennale, dettagliata in maniera analitica con riferimento all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e all'utenza di riferimento, documentando le ipotesi sottostanti le stime e ogni altro elemento utile per la verifica delle quantificazioni nelle note delle Schede proposte e allegando ogni altra documentazione utile. Fin qui la circolare citata.

In materia va osservato inoltre che, in fase previsionale, non vengono fornite informazioni sull'entità e sulle motivazioni delle eventuali divaricazioni temporali tra assunzione dell'impegno e relativa esigibilità, il che impedisce uno svolgimento della sessione di bilancio da cui traspaia, per il Parlamento anzitutto, la misura in cui al singolo titolo giuridico sia stata eventualmente attribuita una scadenza in termini di esigibilità diversa da quanto previsto nel titolo medesimo: si ricorda al riguardo che, tra i princìpi cui si ispira il diritto contabile, sono da annoverare quelli relativi alla annualità, alla chiarezza, alla verificabilità, alla trasparenza ed alla pubblicità (di cui all'allegato 1 della legge di contabilità n. 196 del 2009, concernente i princìpi contabili

generali, in disparte del principio relativo alla competenza finanziaria così come ivi declinato).

Va peraltro osservato che le descritte lacune informative quali si registrano in sede previsionale vengono in parte colmate, almeno a livello aggregato, in sede di legge di approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente e relativa documentazione. Risultano ivi esposti, infatti, sia pure a livello sintetico, numerosi dati sul funzionamento dell'impegno pluriennale ad esigibilità (IPE). In riferimento al 2022 - ultimo esercizio per il quale detta documentazione è disponibile in base alla relazione al disegno di legge del Governo di approvazione del relativo consuntivo - la suddetta relazione riassume preliminarmente gli aspetti metodologici. Il documento ricorda, infatti, che nel corso di un esercizio finanziario è possibile sia assumere nuovi impegni pluriennali sia variare impegni pluriennali assunti nei precedenti esercizi e che la variazione può consistere in un aumento o una diminuzione del totale complessivo della spesa impegnata nel pluriennale; in una rimodulazione "orizzontale" fra le diverse annualità già previste all'atto di assunzione dell'impegno; infine, nell'aggiungere o eliminare annualità per effetto della modifica delle scadenze di pagamento: ciò in quanto - aggiunge inoltre la relazione - a partire dall'anno 2019 l'impegno di spesa è stato imputato contabilmente dalle Amministrazioni sugli stanziamenti di competenza e cassa dell'anno o degli anni in cui l'obbligazione giunge a scadenza e che il 2022 è stato il quarto esercizio finanziario in cui sono stati assunti impegni di spesa imputati agli esercizi successivi. Ne è conseguito – sempre in base al detto documento - che le risorse imputate alle annualità dal 2020 in poi di fatto includono sia nuovi impegni pluriennali assunti nell'esercizio di riferimento, sia l'effetto di eventuali variazioni o rimodulazioni apportate agli IPE assunti negli esercizi precedenti. In considerazione di ciò – illustra ancora la Relazione – è stato innanzi tutto analizzato l'andamento degli impegni pluriennali considerati nel loro complesso, ossia qualunque sia l'anno di loro assunzione, considerando l'anno di esigibilità a partire dal 2023, con particolare attenzione all'arco temporale 2023-2027 e, successivamente, gli impegni pluriennali vengono considerati distinguendo due anni di assunzione — 2021 e 2022 — al fine di analizzare il diverso ricorso all'IPE nell'esercizio finanziario di consuntivo rispetto a quello precedente. La Relazione fornisce, infine, i dati sull'andamento degli impegni pluriennali nel loro complesso nonché sull'andamento degli impegni pluriennali per anno di assunzione.

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

Infatti, da un lato, le medesime informazioni sul piano quantitativo (circa l'entità della eventuale divaricazione tra esercizi tra impegno ed esigibilità) andrebbero fornite non solo per temi generali ed in sintesi, ma anche in riferimento al dettaglio, almeno

per ciò che concerne i programmi, oggetto del voto parlamentare, e comunque in riferimento al singolo titolo legislativo: ciò non risulta neanche per la sessione di bilancio 2023 (per il 2024), per cui l'intera decisione di bilancio, avuto riguardo alla Sezione II, presenta ampi margini di miglioramento sotto il profilo della dovuta trasparenza. Dall'altro lato, a maggior ragione mancano le motivazioni per detta, eventuale divaricazione, il che per altro verso rende poco ripercorribili le modalità di impostazione delle previsioni di bilancio e di conseguenza, attesa la descritta prospettazione per sintesi, anche i consuntivi, avuto riguardo al dettaglio.

Si ricorda che, in sede di Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2022, la Corte, in riferimento all'analisi della spesa (Vol. I, Tomo I, pp. 235 ss.), ha riferito sugli effetti a consuntivo dell'attuazione dell'impegno ad esigibilità di cui all'art. 34 della legge di contabilità. In estrema sintesi, come si desume dalla predetta Relazione, per l'esercizio 2022 "l'applicazione del criterio in discorso comporta che una quota dell'ammontare degli impegni di competenza del 2022 sopra richiamati (804,2 miliardi in termini di spesa finale e 1.065,2 in termini di spesa complessiva) si riferisca ad obbligazioni già assunte nei precedenti esercizi 2019-2021; in termini di spesa complessiva, trattasi di somme per un controvalore di circa 328,8 miliardi, pari al 31 per cento degli impegni di competenza dell'anno. La quasi integralità (poco meno del 96 per cento) di questi impegni, esigibili nel 2022 a fronte di obbligazioni assunte in precedenti annualità, deriva dalle operazioni di gestione del debito: quasi il 78 per cento del totale si riferisce alla categoria di spesa 61 "Rimborso di passività finanziarie" (circa 255,7 miliardi), il restante 18 per cento alla spesa per interessi passivi (59,7 miliardi). Per entrambe le categorie di spesa, gli impegni già assunti e imputati al 2022 assorbono quasi integralmente il dato della competenza". Né peraltro appare univoco l'effetto in termini di riduzione del tasso di formazione dei residui, che costituiva uno degli scopi della riforma.

Nessun dato – si ripete - viene fornito invece in sede di previsione, il che giustifica le osservazioni prima citate cui tale circostanza dà luogo, in quanto si riflette sulla trasparenza dei contenuti del disegno di legge di bilancio del Governo, su cui il Parlamento è chiamato a deliberare.

d.1. Sull'accertamento qualificato

Gli stessi problemi si porrano, peraltro, circa l'esigenza di fornire adeguate informazioni, in sede sia previsionale che di rendicontazione, sul lato delle entrate in vista del passaggio all'accertamento qualificato di cui all'art. 21-*bis* della vigente legge di contabilità n. 196 del 2009. A tal riguardo, si ricorda che la citata circolare n. 21 ha fatto presente che l'adozione della nuova nozione contabile di accertamento qualificato, in base alla quale si prevede l'avvicinamento dell'accertamento alla fase della riscossione, entrerà in vigore con il completamento delle modifiche normative e con l'avvio del nuovo sistema Init. A seguito della sperimentazione, come disciplinata dal

decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 25 maggio 2018, è stato, infatti, predisposto l'aggiornamento del Titolo VI, relativo alle entrate, del r.d. 23 maggio 1924, n. 827 (Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato), al fine di adeguare la normativa contabile alla nuova competenza finanziaria. Essa ha altresì aggiunto che l'introduzione dell'accertamento qualificato non determina modifiche ai criteri di elaborazione delle previsioni di entrata per il triennio 2024-2026. L'esercizio finanziario a decorrere dal quale la nuova nozione contabile diviene efficace ai fini della predisposizione del bilancio di previsione è, infatti, da definirsi mediante apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, secondo quanto disciplinato dall'articolo 6, comma 4, del decreto legislativo n. 29 del 2018.

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

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

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

Anche da questo punto di vista si può valutare, dunque, un rallentamento del processo volto a conferire ed incrementare il tasso di trasparenza dei documenti contabili. Al riguardo, come suggerito dalla recente, apposita pronuncia della Corte (cfr. Sezioni Riunite in sede consultiva, parere 1/2024/CONS), un'ipotesi da considerare per sopperire alla lacuna, almeno a livello informativo, potrebbe consistere in un'indicazione, nella previsione di bilancio relativa all'accertamento amministrativo, riportata "per memoria" ovvero "per conoscenza", senza dunque conseguenze giuridiche anche in ordine al *modus procedendi* in sede parlamentare.

e. Il raccordo tra previsione di bilancio e leggi sostanziali

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

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

La necessità di una completa evidenziazione di tale raccordo in tutte le prospettazioni di bilancio è stata ribadita dalla Corte anche nei vari pareri espressi annualmente sulla sperimentazione riguardante l'adozione dell'azione quale unità elementare di bilancio, tenuto conto del collegamento con il principio più generale di sovranità, prima richiamato.

Si tratta di una materia in evoluzione, avuto riguardo alle modalità in cui tali principi ed esigenze vengono declinate nell'evoluzione della struttura circa la legge di bilancio. Per quanto riguarda la sessione 2023, ferma rimanendo la necessità della piena esaustività del nomenclatore degli atti (particolarmente rilevante anche in presenza di norme primarie che modifichino stanziamenti tra piani gestionali all'interno di singoli capitoli), il raccordo tra norma e posta contabile viene presentato, a livello analitico in modo non sistematico, anzitutto in riferimento all'azione, nella relativa scheda facente parte delle Note integrative, avuto riguardo ai criteri di formulazione delle previsioni. Si ricorda in merito l'obbligo dell'indicazione prevista dall'art. 21, comma 11, lettera a), della legge di contabilità (indicazione dei riferimenti legislativi) in riferimento all'azione, laddove invece la menzionata Relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio 2024-2026 chiarisce che vengono forniti solo i "principali" riferimenti legislativi distintamente per ciascuna azione.

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

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

In definitiva, come ha più volte messo in luce la Corte, circa l'argomento del raccordo titolo-previsione di bilancio, pur risultando - l'ammontare delle informazioni fornite - comunque rilevante, l'esigenza di base che va tenuta sempre presente è quella riferita alla completezza dei riferimenti alle leggi in essere. Anche per quanto concerne la sessione 2023, le indicazioni fornite continuano ad apparire spesso troppo scarne, a fronte del notevole ammontare di leggi in vigore con rilevanza finanziaria, e comunque senza un chiaro raccordo tra dato contabile e relative componenti normative. Lo schema riproposto per la sessione 2023 non appare discostarsi, dunque, da quello seguito nelle sessioni precedenti in riferimento a quest'ultimo dato essenziale.

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

f. La questione della Relazione tecnica

Come già messo in luce nelle Considerazioni generali circa i profili problematici - sul piano metodologico - della Sezione II, va ricordato ancora una volta che uno dei punti su cui da tempo si era insistito nel dibattito è costituito dal grado di dettaglio e di esaustività della relazione tecnica concernente la legislazione vigente. In materia era atteso uno sforzo illustrativo particolare, al fine di rendere verificabile la sostenibilità del quadro tendenziale presentato (anche per quanto concerne, per esempio, la quota della futura legislazione onerosa eventualmente in esso incorporata, nonché la stessa affidabilità delle clausole di salvaguardia in essere nella legislazione ordinaria) e al contempo renderne ricostruibili almeno le linee generali.

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

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

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

percentuale del numero totale di indicatori. In tale contesto, si evidenzia come l'utilizzo degli indicatori di impatto (*outcome*) sia ancora limitato.

Essendo stata riproposta la struttura degli anni precedenti, ancora una volta sarà, dunque, necessario ribadire l'auspicio che negli anni a venire si possano ulteriormente affinare le tecniche di esposizione di un tale quadro analitico, mettendo in luce, a livello di unità elementare, il riferimento al dato normativo presupposto e la relativa valenza finanziaria di dettaglio: ciò anche ai fini del controllo. In sintesi, lo sforzo da compiere da parte del Governo – giova ripetere quanto già la Corte ha sostenuto in varie occasioni - dovrà consistere nel riferire esaustivamente all'unità di dettaglio l'insieme delle fonti normative sottostanti ed i connessi stanziamenti.

3. LEGGI DI MINORE RILEVANZA FINANZIARIA

Non si ravvisano profili finanziari per la legge 8 settembre 2023, n. **122**, recante modifiche al decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106, concernenti i poteri del procuratore della Repubblica nei casi di violazione dell'articolo 362, comma 1-*ter*, del codice di procedura penale, in materia di assunzione di informazioni dalle vittime di violenza domestica e di genere, mentre per la legge 12 settembre 2023, n. **126**, di ratifica ed esecuzione del Protocollo emendativo dell'Accordo di collaborazione in materia radiotelevisiva fra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di San Marino, con Allegato, del 5 marzo 2008, fatto a Roma il 27 settembre 2021, non emergono rilievi di carattere problematico, così come per la legge 22 settembre 2023, n. **139**, di ratifica ed esecuzione dell'Accordo sulla protezione degli investimenti tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Singapore, dall'altra, fatto a Bruxelles il 19 ottobre 2018. Lo stesso si può rilevare per la legge 22 settembre 2023, n. **141**, di ratifica ed esecuzione dell'Atto di Ginevra dell'Accordo dell'Aja concernente la registrazione internazionale dei disegni e modelli industriali, fatto a Ginevra il 2 luglio 1999.

Non comportano problemi poi la legge 15 settembre 2023, n. **130**, recante disposizioni concernenti la definizione di un programma diagnostico per l'individuazione del diabete di tipo 1 e della celiachia nella popolazione pediatrica, nonché la legge 9 ottobre 2023, n. **137**, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 105, recante disposizioni urgenti in materia di processo penale, di processo civile, di contrasto agli incendi boschivi, di recupero dalle tossicodipendenze, di salute e di cultura, nonché in materia di personale della magistratura e della pubblica amministrazione: riguardo a questa seconda legge si fa presente, comunque, che la generale clausola d'invarianza (valevole per tutti gli articoli ad eccezione di quelli recanti autonoma ed espressa copertura) non appare corredata dall'analisi di sostenibilità prevista dalla legge di contabilità, mentre l'art. 8 inserisce una finalità nuova, nella legge originaria, ai fini dell'utilizzabilità delle risorse di cui all'otto per mille, il che non interferisce con l'esclusione prevista dalla legge di contabilità n. 196 del 2009 ai fini dell'utilizzo per altre finalità di tali risorse.

Non risultano poi profili finanziari per la legge 26 settembre 2023, n. **138**, recante introduzione del reato di omicidio nautico e del reato di lesioni personali nautiche. Del pari non si rilevano profili problematici per la legge 6 novembre 2023, n. **155**, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 settembre 2023, n. 121, recante misure urgenti in materia di pianificazione della qualità dell'aria e limitazioni della circolazione stradale, nel cui testo sono previste sia coperture su fondi in essere sia clausole di neutralità, per le quali ultime non sono presenti delucidazioni, nella relazione tecnica, in merito alla relativa sostenibilità. Non comportano altresì problemi la legge 20 ottobre 2023, n. **158**, recante istituzione del Museo della Shoah in Roma, così come la legge 13 novembre 2023, n. **159,** conversione in legge, con modificazioni, del

decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, recante misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale, se non per il fatto che nessuna delle clausole d'invarianza risulta supportata da adeguata illustrazione circa la propria sostenibilità ad opera della relazione tecnica.

Non si pongono problemi di competenza per la legge 27 ottobre 2023, n. **160**, recante delega al Governo in materia di revisione del sistema degli incentivi alle imprese e disposizioni di semplificazione delle relative procedure nonché in materia di termini di delega per la semplificazione dei controlli sulle attività economiche, nonché per la legge 24 novembre 2023, n. **168**, recante disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica, e per la legge 27 novembre 2023, n. **169**, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 settembre 2023, n. 131, recante misure urgenti in materia di energia ed interventi per sostenere il potere di acquisto e a tutela del risparmio, a proposito della quale, in riferimento all'art. 1, comma 4, in tema di oneri posti a carico del bilancio della Cassa per i settori energetici ed ambientali, la relazione tecnica aggiornata fa presente che dall'applicazione delle imposte in misura fissa non derivano variazioni di gettito tali da incidere sulle entrate in essere.

Quanto poi alla legge 27 novembre 2023, n. **170**, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, recante disposizioni urgenti in materia di proroga di termini normativi e versamenti fiscali, a proposito della quale è stata presentata – nel corso dell'*iter* parlamentare - la prescritta documentazione, si evince da essa che l'impatto sul saldo netto da finanziare per il primo anno è pari a 150 milioni di euro, con effetto netto nullo tra minori entrate e minori spese, ed i cui oneri risultano compensati mediante ricorso al fondo speciale nonché a quello per le opere indifferibili ed infine al fondo per le assunzioni. Peraltro, si tratta, a proposito del provvedimento, per la gran parte di rinvii infra-annuali, il che, pur non impattando sui saldi di bilancio per le entrate, tuttavia può porre in astratto il problema dell'aggravio del fabbisogno per il periodo di durata delle proroghe. Il provvedimento però concorre a presentare la particolarità già più volte discussa in precedenza e segnalata nelle Considerazioni generali, per il fatto che l'art. 10, comma 2, in materia di tempestivo pagamento dei contratti di supplenza breve e saltuaria del personale scolastico, utilizza i medesimi fondi di cui al decreto-legge n. 34 del 2020, con le problematiche già evidenziate circa le modifiche di destinazione di stanziamenti a suo tempo coperti a debito in presenza di eventi eccezionali.

Non si riscontrano poi profili problematici neanche per la legge 1° dicembre 2023, n. **172**, recante disposizioni in materia di divieto di produzione e di immissione sul mercato di alimenti e mangimi costituiti, isolati o prodotti a partire da colture cellulari o di tessuti derivanti da animali vertebrati nonché di divieto della denominazione di carne per prodotti trasformati contenenti proteine vegetali, così come per la legge 7 dicembre 2023, n. **183**, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12

ottobre 2023, n. 140 (recante misure urgenti di prevenzione del rischio sismico connesso al fenomeno bradisismico nell'area dei Campi Flegrei), il cui testo prevede tetti di spesa la cui compensazione avviene avvalendosi delle risorse della Presidenza del consiglio e del fondo per gli oneri indifferibili (si rileva comunque la consueta, mancata attestazione, da parte della relazione tecnica, della sostenibilità delle clausole di neutralità) . La stessa assenza di problematicità può essere rilevata per la legge 24 novembre 2023, n. **187,** recante istituzione della settimana nazionale delle discipline scientifiche, tecnologiche, ingegneristiche e matematiche, nonostante il riferimento alle ordinarie disponibilità di bilancio (va tenuto conto comunque dell'esiguità delle risorse aggiuntive *ad hoc* stanziate dal provvedimento), nonché per la legge 13 dicembre 2023, n. **189**, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 144, recante disposizioni urgenti per gli Uffici presso la Corte di cassazione in materia di referendum, i cui oneri trovano copertura a carico del fondo speciale. Del pari esente da profili problematici, per gli aspetti qui considerati, è la legge 13 dicembre 2023, n. **190**, recante disciplina della professione di guida turistica, anche alla luce delle dichiarazioni del Governo nel corso dell'esame in seconda lettura presso la Camera dei deputati, secondo cui, con specifico riferimento all'articolo 9, in materia di ingresso gratuito delle guide turistiche ai siti culturali, tale disposizione non determina minori entrate rispetto alle previsioni di bilancio elaborate a legislazione vigente, anche considerando le disposizioni già vigenti, che prevedono l'ingresso gratuito delle guide turistiche negli istituti e nei luoghi della cultura: ciò non esime però dall'osservare che la disposizione di cui all'art. 14, comma 2, primo periodo - secondo cui, con uno o più decreti del Ministro del turismo, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, è stabilito il contributo a carico dei soggetti interessati dalle disposizioni di cui all'articolo 4 in modo da concorrere alla copertura integrale dei relativi oneri, nonché sono stabiliti i contributi a carico dei soggetti interessati dalle disposizioni di cui agli articoli 5, comma 4, 6, 7 e 13 in misura tale da garantire la copertura integrale degli oneri da essi derivanti - configura di fatto una rimessione ad atti amministrativi della copertura finanziaria.

Non si ravvisano poi profili problematici per la legge 7 dicembre 2023, n. **193**, recante disposizioni per la prevenzione delle discriminazioni e la tutela dei diritti delle persone che sono state affette da malattie oncologiche, così come per la legge 7 dicembre 2023, n. **197**, di ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Gabinetto dei Ministri dell'Ucraina sulla cooperazione di polizia, fatto a Kiev il 10 giugno 2021, avendo peraltro il Governo assicurato, nel corso dell'esame in prima lettura presso la Camera dei deputati, per questa seconda legge, che le previsioni di spesa contenute nella relazione tecnica allegata al provvedimento e riferite all'invio di personale italiano in Ucraina risultano tuttora idonee ai fini della quantificazione degli oneri derivanti dal disegno di legge, anche in considerazione della circostanza secondo cui il personale delle Forze di Polizia non può essere distaccato in territori interessati da

un conflitto bellico o da situazioni analoghe: peraltro, si segnala che sono state apportate modifiche al testo iniziale, per gli aspetti qui considerati, in riferimento sia all'apposizione di una clausola di salvaguardia sia al rinvio ad apposito provvedimento legislativo per eventuali oneri relativi all'articolo 11, paragrafo 2, secondo periodo, dell'Accordo di cui all'articolo 1 della legge.

Neanche per la legge 7 dicembre 2023, n. **199**, di ratifica ed esecuzione dell'Accordo sullo spazio aereo comune tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e l'Ucraina, dall'altra, firmato a Kiev il 12 ottobre 2021, emergono profili problematici, sia per l'apposizione di una clausola di neutralità nel corso dell'*iter* parlamentare, sia a seguito delle dichiarazioni del Governo, durante la prima lettura ad opera della Camera dei deputati, in base alle quali le previsioni dell'articolo 22 dell'Accordo oggetto di ratifica, che consentono ai vettori di convertire in una valuta liberamente convertibile e di trasferire verso il Paese di propria scelta, in conformità alla normativa vigente, i redditi locali, senza restrizioni o imposizioni fiscali, non determinano effetti finanziari negativi per la finanza pubblica, in quanto, in caso di esercizio di tale facoltà, prevista anche in analoghi accordi conclusi tra l'Unione europea e i suoi Stati membri e altri Stati non appartenenti alla medesima Unione, i redditi prodotti dal vettore permangono assoggettati all'imposizione fiscale in base alla legislazione vigente, ferma restando l'esclusione di un'ulteriore imposizione riferita al trasferimento dei proventi verso il Paese prescelto dal vettore e alla conversione della valuta. Inoltre, in riferimento agli oneri derivanti dalla partecipazione dell'Italia al Comitato misto di cui all'articolo 29 dell'Accordo, sempre il Governo ha fatto presente, nella medesima circostanza, che potrà provvedersi a valere sulle risorse destinate alle spese per attività di missione previste nell'ambito del bilancio dell'Ente nazionale per l'aviazione civile.

Quanto poi alla legge 28 novembre 2023, n. **201**, recante disposizioni in materia di associazioni professionali a carattere sindacale tra militari, delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale, nonché disposizioni in materia di termini legislativi, essa appare in linea con il dettato della legge di contabilità nel senso di rinviare alla successiva fase delegata la soluzione degli eventuali problemi finanziari che dovessero determinarsi, qualora, in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai futuri decreti legislativi nella stessa legge di delega. Problemi non si riscontrano neanche per la legge 4 dicembre 2023, n. **202**, recante istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla scomparsa di Emanuela Orlandi e di Mirella Gregori, i cui oneri sono, come di consueto, a carico dei bilanci di ciascuna delle Camere.

Quanto poi alla legge 30 dicembre 2023, n. **214**, recante disposizioni per il mercato e la concorrenza 2022, per i profili qui di competenza non si dovrebbero presentare problemi (almeno in via diretta e con esclusione, dunque, degli effetti di eventuali

processi sanzionatori) di particolare rilevanza, come confermato peraltro dallo stesso Governo non solo nella relazione tecnica aggiornata, ma anche nel corso del dibattito parlamentare in seconda lettura presso la Camera dei deputati, circostanza nel corso della quale è stato messo in luce che le disposizioni dell'articolo 11, in materia di modalità di assegnazione delle concessioni per il commercio su aree pubbliche, sono volte a garantire la chiusura della procedura di infrazione aperta dalla Commissione europea per il mancato rispetto della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 e che le disposizioni transitorie contenute nei commi da 4 a 6 del medesimo articolo non sono suscettibili di determinare effetti finanziari negativi derivanti dall'eventuale protrarsi della medesima procedura di infrazione. Inoltre, sempre secondo il Governo, le disposizioni dell'articolo 16, in materia di preparazione dei farmaci galenici, non determinano oneri connessi a eventuali violazioni della normativa dell'Unione europea, anche considerando che le modifiche proposte sono volte ad assicurare un riallineamento tra la normativa nazionale e quelle vigenti nei principali Paesi dell'Unione europea, in accoglimento della segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato dell'8 ottobre 2015.

4. I DECRETI LEGISLATIVI

Quanto al decreto legislativo n. **120** del 29 agosto 2023, recante disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi del 28 febbraio 2021, nn. 36, 37, 38, 39 e 40, non vi sono problemi, considerato il recepimento delle condizioni apposte nei pareri delle Commissioni parlamentari competenti e tenuto conto delle informazioni offerte dal Governo nel corso dell'*iter* parlamentare. In particolare, è stato fatto presente che, con riferimento all'articolo 1 del provvedimento, in primo luogo le modifiche apportate dal comma 5 all'articolo 12, comma 3, del decreto legislativo n. 36 del 2021, volte a consentire l'applicazione della disciplina fiscale ivi prevista alle erogazioni destinate, oltre che ai gruppi sportivi scolastici, anche alle associazioni sportive scolastiche, non comporta una riduzione del gettito fiscale, dal momento che dette modifiche non determinano un ampliamento della platea dei soggetti interessati dalla disposizione rispetto a quelli già considerati ai fini della quantificazione degli oneri derivanti dalla normativa vigente. Inoltre, sempre in base alle dichiarazioni del Governo, all'attuazione delle disposizioni introdotte dal comma 16, lettera *c)*, capoverso 6-*ter*, le quali richiedono che le comunicazioni relative ai direttori di gara e ai soggetti preposti al regolare svolgimento delle competizioni sportive siano rese disponibili in tempo reale all'Ispettorato nazionale del lavoro, all'Istituto nazionale di previdenza e assistenza (INPS) e all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), si potrà provvedere senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, con modalità che consentiranno una semplificazione delle procedure ispettive.

Il Governo ha poi riferito, nella medesima circostanza, che, con riferimento poi al comma 20, gli oneri derivanti dal riconoscimento in favore dei datori di lavoro di atleti paralimpici del più alto livello tecnico-agonistico di un rimborso parametrato al trattamento economico e previdenziale riconosciuto per i periodi di svolgimento di attività di preparazione alle competizioni, saranno contenuti entro un limite di spesa annuo di 1 milione di euro, che appare congruo considerando la platea di atleti interessati, stimata in misura pari a 250 unità, delle quali 125 nel settore privato e 125 nel settore pubblico, e le retribuzioni imponibili previdenziali lorde giornaliere medie, quantificate in misura pari a 77 euro. Con riferimento alle disposizioni del comma 21, che consentono il rimborso, da parte delle società sportive, di spese non superiori a 150 euro mensili sostenute dai volontari, sulla base di autocertificazioni prodotte dagli stessi, il Governo ha fatto presente che non sono stati quantificati effetti in relazione all'eventuale perdita di gettito connessa a comportamenti in frode alla legge, anche in considerazione della circostanza secondo cui si tratta di elementi connessi all'andamento della redditività delle società sportive interessate dall'applicazione della disposizione.

Al fine poi di garantire la neutralità finanziaria delle disposizioni del comma 26, che modifica l'articolo 34 del decreto legislativo n. 36 del 2021 in materia di assicurazione contro gli infortuni, i rappresentanti dell'Esecutivo hanno riferito, nella

medesima circostanza, che è necessario, da un lato, specificare che il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, che stabilisce le retribuzioni e i relativi riferimenti tariffari ai fini della determinazione del premio assicurativo, sia adottato su proposta dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e, dall'altro, prevedere che ai lavoratori sportivi titolari di contratti di collaborazione coordinata e continuativa si applica esclusivamente la tutela assicurativa obbligatoria prevista dall'articolo 51 della legge n. 289 del 2002 e dai relativi provvedimenti. Inoltre, la disposizione del comma 27, che modifica l'articolo 35 del decreto legislativo n. 36 del 2021 al fine di consentire che anche le discipline sportive associate paralimpiche possano stipulare accordi collettivi per l'istituzione di forme previdenziali complementari, non comportano – sempre secondo i rappresentanti dell'Esecutivo - un ampliamento della platea dei soggetti che possono aderire a tali forme previdenziali e, pertanto, non determinano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, fermo restando che non possono essere oggetto di quantificazione eventuali oneri connessi ad un eventuale incremento del tasso di adesione alla previdenza complementare, dal momento che si tratta di effetti legati a variabili comportamentali. La quantificazione poi delle minori entrate derivanti dal comma 28, che innalza da 15.000 a 85.000 euro annui la soglia di reddito che non concorre a fini IRAP per i collaboratori coordinati e continuativi nell'ambito dell'attività sportiva dilettantistica, è stata effettuata – hanno fatto presente i medesimi rappresentanti - seguendo criteri di prudenzialità tanto con riferimento alla determinazione del costo del lavoro quanto in relazione all'aliquota IRAP utilizzata, che non tiene conto delle agevolazioni che possono essere introdotte a livello regionale, ipotizzandosi altresì, con riferimento all'anno 2024, il versamento in acconto dell'85 per cento dell'imposta dovuta. Da ultimo, il Governo ha fatto presente che il Comitato Italiano Paralimpico potrà provvedere ai nuovi compiti di promozione e vigilanza previsti dal comma 31 avvalendosi delle risorse disponibili a legislazione vigente nell'ambito del proprio bilancio; che, in riferimento alle attività connesse all'istituzione dell'Osservatorio nazionale sul lavoro sportivo, disposta dal comma 37, il Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri potrà provvedere nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente avvalendosi anche dell'incremento della dotazione organica previsto dall'articolo 22 del decreto-legge n. 44 del 2023 e dalla Tabella A allegata al medesimo decreto; che, inoltre, non è possibile operare una precisa distinzione tra associazioni e gruppi sportivi scolastici e, pertanto, il comma 5 dell'articolo 1 non implica un ampliamento della platea dei soggetti quali possono fruire delle erogazioni rispetto a quelli già considerati in occasione della quantificazione degli oneri derivanti dalla normativa vigente, limitandosi a precisare sul piano terminologico l'ambito applicativo della norma già esistente. Il Governo ha poi concluso nel senso che, con riferimento al successivo comma 21, non è possibile ascrivere effetti finanziari alla disposizione, dal momento che tali effetti sono subordinati all'andamento della redditività delle società sportive interessate dall'applicazione della disposizione.

Non si pongono inoltre problemi rilevanti per il decreto legislativo n. **148**, concernente l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 2018/848, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, e alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari: ciò non esime però dal rilevare che l'assenza di onerosità non è dimostrata, come pur impone la legge di contabilità. La stessa assenza di profili problematici si può rilevare poi quanto al decreto legislativo n. **152**, concernente l'attuazione della direttiva (UE) 2021/1883 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2021, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, e che abroga la direttiva 2009/50/CE del Consiglio, nonché per il decreto legislativo n. **153**, riguardante l'attuazione della direttiva (UE) 2020/284 del Consiglio del 18 febbraio 2020, che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda l'introduzione di taluni obblighi per i prestatori di servizi di pagamento.

Quanto poi al decreto legislativo 30 novembre 2023, n. **175**, recante riordino e revisione degli ammortizzatori e delle indennità e per l'introduzione di un'indennità di discontinuità in favore dei lavoratori del settore dello spettacolo, si osserva che l'individuazione all'art. 9 dell'onere in termini di tetto di spesa, con contestuale previsione della riduzione delle prestazioni in caso di raggiungimento del limite, appare ispirato a prudenza, oltretutto risultando in linea con la *ratio* della legge di contabilità: rimane però la constatazione secondo cui le coperture sulle maggiori entrate sembrano implicare elementi di stima, il che pone il problema connesso all'eventualità che il corrispondente profilo di cassa non risulti in linea con le previsioni dedotte in compensazione.

Non si rilevano profili problematici poi per il decreto legislativo 23 novembre 2023, n. **182**, recante adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 2018/1727 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (EUROJUST) e che sostituisce e abroga la decisione 2002/187/GAI del Consiglio. In merito poi al decreto legislativo 22 novembre 2023, n. **184**, recante il recepimento della direttiva (UE) 2021/2118 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2021, recante modifica della direttiva 2009/103/CE concernente l'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli e il controllo dell'obbligo di assicurare tale responsabilità, del pari non si ravvisano profili problematici, avendo tra l'altro il Governo chiarito, durante l'*iter* parlamentare, che la definizione di veicolo, recata dalla novella introdotta dall'articolo 2, comma 1, lettera *a)*, numero *2)*, e basata sul possesso di valori relativi alla velocità di progetto e al peso netto dei veicoli, non comporta una riduzione della platea dei beni mobili classificabili come

veicoli rispetto alla normativa vigente, tenendo conto delle caratteristiche dei veicoli allo stato soggetti all'obbligo assicurativo considerando l'ampliamento della platea stessa conseguente all'inclusione nella definizione di veicolo anche dei veicoli elettrici leggeri che saranno individuati con decreto del Ministro delle imprese e del *Made in Italy*, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro dell'interno, da adottarsi entro il termine di 90 giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento.

Quanto inoltre al decreto legislativo 23 novembre 2023, n. **185**, recante disposizioni in materia di revisione dello strumento militare, ai sensi dell'articolo 9, comma 1, lettere a) e c), della legge 5 agosto 2022, n. 119, non si pongono particolari profili problematici, pur trattandosi di materia estremamente complicata per il sovrapporti di flussi onerosi e flussi di segno contrario nel raccordo tra risparmi per riduzioni di personale e mantenimento dell'efficienza dello strumento militare: a tale ultimo riguardo, la relazione tecnica non sembra offrire elementi utili per valutare la congruità dei risparmi medesimi a realizzare le finalità a cui essi dovrebbero essere destinati ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettera c), della legge n. 244 del 2012, né le cifre prospettate sembrerebbero avere un riscontro nel rendiconto del bilancio dello Stato. Inoltre, come si evince dalla stessa discussione parlamentare in sede consultiva, la medesima relazione tecnica non sembra fornire elementi che consentano di mettere a confronto i risparmi di spesa realizzabili a legislazione vigente con quelli a legislazione variata in relazione ai singoli esercizi quali intercorrono a partire dall'anno di entrata in vigore del presente provvedimento (2024) fino all'anno previsto per la realizzazione del modello professionale delle Forze armate a 160 mila unità (2034), al netto degli oneri imputati ai risparmi medesimi da disposizioni legislative vigenti sulla base dello sviluppo temporale da esse previsto.

Si osserva in merito che tali informazioni risulterebbero, invece, di particolare rilievo ai fini della verifica degli effetti finanziari del provvedimento giacché, da un lato, come riferito dalla stessa relazione tecnica, già alla fine dell'anno in corso il volume organico complessivo delle Forze armate dovrebbe risultare molto prossimo (160.788 unità) a quello ora fissato a regime dall'anno 2034 (160.000 unità) e, dall'altro, i risparmi previsti a legislazione vigente, che dovrebbero assorbire i maggiori oneri derivanti dalla nuova modulazione dell'organico, dovrebbero risultare a livello massimo a regime, ossia a partire dall'anno 2034, e ad un livello più contenuto negli anni precedenti, in ragione dell'andamento decrescente della consistenza dell'organico. Occorre ricordare, in particolare, che le dette informazioni consentirebbero di valutare per ciascun anno - e non solo a regime - la consistenza dei risparmi residui da iscrivere nei fondi di cui all'articolo 619 C.O.M. - anche al fine di verificarne l'idoneità a realizzare le finalità per le quali i predetti fondi sono stati istituiti - in coerenza con quanto disposto dall'articolo 17, comma 7, della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità e finanza pubblica) che, in merito alle relazioni tecniche riferite alle disposizioni legislative in materia di pubblico

impiego, prescrive che esse devono contenere un quadro analitico delle proiezioni finanziarie, almeno decennali, delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento.

Va peraltro segnalato che non soccorre certo in senso positivo l'ulteriore documentazione presentata in Parlamento dal Governo, dalla quale, in sintesi, si desume che la reale intenzione della delega legislativa non è quella di autorizzare l'implementazione di una manovra di incremento di personale delle Forze armate, quanto piuttosto quello di fermare la rimodulazione in senso riduttivo in atto dal 2012, laddove viene rilevato che, "a distanza di 11 anni dalla legge n. 244 del 2012, in un contesto internazionale completamente mutato e caratterizzato da un quadro di instabilità assolutamente imprevedibile, l'ipotesi di ridurre lo strumento militare a 150.000 unità non appare plausibile". Il che sembrerebbe evidenziare programmi ed intenti che non paiono del tutto collimare con le finalità del provvedimento.

Non emergono poi profili problematici per il decreto legislativo 23 novembre 2023, n. **188**, in tema di disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo del 17 marzo 2023, n. 42, in attuazione del regolamento (UE) 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013, recante l'introduzione di un meccanismo sanzionatorio, sotto forma di riduzione dei pagamenti ai beneficiari degli aiuti della politica agricola comune. Lo stesso si osserva per il decreto legislativo 24 novembre 2023, n. **192**, recante disposizioni per il riassetto della legge 28 aprile 2022, n. 46, nel codice di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, e per il coordinamento normativo delle ulteriori disposizioni legislative che disciplinano gli istituti della rappresentanza militare, ai sensi dell'articolo 16, comma 1, lettere a), b) e c), della medesima legge n. 46 del 2022, nonché per il decreto legislativo 23 novembre 2023, n. **194**, recante adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2019/4 relativo alla fabbricazione, all'immissione sul mercato e all'utilizzo di mangimi medicati, che modifica il regolamento (CE) n. 183/2005 e che abroga la direttiva 90/167/CEE, nonché, infine, per il decreto legislativo 7 dicembre 2023, n. 203, recante disposizioni per il compiuto adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2018/1805 relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca**.**

Parimenti si constata l'assenza di profili problematici per il decreto legislativo 6 dicembre 2023, n. **204**, recante adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2021/557, che modifica il regolamento (UE) 2017/2402, che stabilisce un quadro generale per la cartolarizzazione e instaura un quadro specifico per cartolarizzazioni semplici, trasparenti e standardizzate per sostenere la ripresa dalla crisi Covid-19, avendo peraltro il Governo assicurato, durante l'*iter* parlamentare in sede consultiva, che alle attività di indagine e di accertamento che potranno essere delegate ai nuclei speciali di polizia valutaria della Guardia di finanza dalle autorità di vigilanza

competenti in materia di cartolarizzazioni, a seguito dell'estensione dei rispettivi poteri prevista dall'articolo 1, si potrà provvedere nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, in quanto le medesime attività rientrano tra i compiti istituzionali svolti a legislazione vigente dai medesimi nuclei, sulla base di appositi protocolli d'intesa con le predette autorità di vigilanza. La stessa assenza di problematicità si rileva poi per il decreto legislativo 7 dicembre 2023, n. **205**, recante adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (CE) n. 1099/2009, relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento, nonché per il decreto legislativo 7 dicembre 2023, n. **207**, recante recepimento della raccomandazione CERS/2011/3 del Comitato europeo per il rischio sistemico, del 22 dicembre 2011, relativa al mandato macroprudenziale delle autorità nazionali, e per l'attuazione degli articoli 23-*ter*, paragrafo 7, e 28, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2016/1011, come modificato dal regolamento (UE) 2021/168**.**

Quanto poi al decreto legislativo 27 dicembre 2023, n. **209**, recante attuazione della riforma fiscale in materia di fiscalità internazionale, il Governo ha presentato, nel corso dell'*iter* parlamentare in sede consultiva, il prospetto degli effetti finanziari, da cui si desume che l'effetto lordo si pone in termini di maggiori entrate risulta pari a 374 milioni per il 2025 e 423 milioni per il 2026, con importi allineati per i tre saldi, da devolvere essenzialmente al Fondo per l'attuazione della delega fiscale. Nella medesima circostanza il Governo ha fatto altresì presente, a conferma delle proprie stime, che in media, nel periodo 2018-2021, i gruppi con un tasso effettivo di imposizione (ETR) inferiore al 15 per cento hanno registrato un utile, al netto delle variazioni considerate, pari a 6.769,3 milioni di euro annui, mentre la riduzione della base imponibile in funzione del valore delle immobilizzazioni e delle spese di personale è pari a 2.270,2 milioni di euro annui, considerando l'ammontare basato sulle percentuali di esclusione del primo anno, per la sola parte che concorre alla diminuzione dell'utile al netto delle variazioni considerate, mentre le imposte totali positive dichiarate ammontano a 395,9 milioni di euro annui. Inoltre, tali dati aggregati rappresentano – sempre secondo quanto dichiarato dal Governo - solo l'ordine di grandezza del settore interessato dalla nuova disciplina, dal momento che la quantificazione degli effetti finanziari del provvedimento è stata condotta mediante il ricorso a un modello di microsimulazione analizzando i dati dei singoli gruppi interessati, con effetti che non corrispondono esattamente a quelli ricavabili dai dati aggregati. Con riferimento poi alla quantificazione degli effetti del provvedimento sulla pressione tributaria, il decreto, considerato isolatamente rispetto agli altri provvedimenti attuativi delle deleghe conferite dalla legge n. 111 del 2023, determina – secondo il Governo - un incremento della pressione fiscale suscettibile di comportare maggiori entrate in misura equivalente alle risorse destinate annualmente al Fondo per l'attuazione della delega fiscale ai sensi dell'articolo 62, comma 1, anche se tale incremento non si traduce in un effettivo aumento del livello di tassazione dal momento che i relativi effetti saranno compensati

nell'ambito della complessiva attuazione delle deleghe legislative conferite dalla legge n. 111 del 2023, giacché le risorse allocate nel Fondo per l'attuazione della delega fiscale saranno utilizzate con finalità di copertura degli oneri derivanti da futuri provvedimenti attuativi delle deleghe previste nell'ambito della riforma fiscale.

Al riguardo, si osserva che, nel momento in cui si ascrivono maggiori entrate all'imposta minima nazionale in relazione a quelle imprese di un gruppo multinazionale o nazionale localizzate in Italia che, sebbene assoggettate ad un livello di prelievo elevato in termini nominali, in ragione delle agevolazioni fiscali di cui fruiscono, possono ridurre l'imposizione effettiva, calcolata in base alle regole della citata direttiva, portandola al di sotto del 15 per cento, sarebbe stato utile fornire i dati quantitativi di dettaglio che sono alla base della stima. Quanto poi ai profili di coerenza del provvedimento rispetto al complesso meccanismo di corrispondenza tra oneri e coperture di cui alla legge delega n. 111 del 2023, è opportuno ricordare preliminarmente che detto meccanismo era stato sintetizzato nella presente Relazione riferita al quadrimestre maggio-agosto 2023 nel senso che l'art. 22 di tale ultima legge, ai fini delle compensazioni, si articola in tre possibilità (non alternative): si inizia con le autocoperture all'interno del singolo decreto, per poi passare al meccanismo di cui alla legge n. 178 del 2020 (ossia, stanziamenti di bilancio *ad hoc* ovvero eventuale riversamento delle entrate permanenti da miglioramento dell'adempimento spontaneo), per finire con il ricorso alle risorse nette provenienti dagli altri, contestuali o previ, decreti legislativi, da far rifluire in un apposito fondo di bilancio con funzione di compensazione.

Da questo punto di vista la configurazione del decreto legislativo in discorso appare in linea con il descritto quadro normativo di cui alla legge delega n. 111, dal momento che le risorse in entrate risultano da un titolo giuridico entrato in vigore contestualmente alla loro devoluzione in conto spesa, per essere poi destinate alla compensazione di altri decreti legislativi onerosi di cui alla delega. Si osserva però che, mentre la norma onerosa di cui al citato art. 62, comma 1, del decreto legislativo indica un onere predeterminato nei suoi aspetti quantitativi in riferimento al Fondo per l'attuazione della delega fiscale di cui all'art. 62, comma 1, le entrate sussunte a copertura e rivenienti dall'art. 18 del provvedimento (in riferimento all'imposta minima nazionale) non possono che risultare frutto di una stima, tanto più che si tratta di una normativa dai marcai tratti innovativi. Ciò pone il problema metodologico delle modalità di intervento per far fronte all'ipotesi per cui la copertura con tali maggiori entrate risulti invece, anche nel corso del tempo, sottostimata e quindi non allineata ad un onere determinato invece in cifra fissa e che è servito a predisporre la copertura per minori entrate.

Va soggiunto però, nella fattispecie, che, a parte il ricorso, in caso di scostamento, alle clausole di salvaguardia previste dall'ordinamento (che, attesi gli importi, non potrebbero che consistere realisticamente se non in correzioni in sede di legge di

bilancio), anche nel caso in cui l'onere di cui al provvedimento in discussione fosse stato solo stimato, non si può sfuggire al fatto che esso costituisce – come riportato – solo un fondo a sua volta di compensazione di futuri decreti legislativi tali da comportare minori entrate, la cui quantificazione sarà anch'essa l'esito di stime. Ciò avrebbe consigliato l'opportunità, probabilmente, di una norma tale da rendere trasparente, per tutto il meccanismo di cui alla legge delega n. 111, l'interazione tra afflussi in entrata e deflussi in uscita, in presenza di elementi di forte aleatorietà sul piano quantitativo proprio per la natura della materia.

In merito, infine, al decreto legislativo 30 dicembre 2023, n. **216**, recante attuazione del primo modulo di riforma delle imposte sul reddito delle persone fisiche e altre misure in tema di imposte sui redditi, merita di essere ricordato preliminarmente che si tratta del provvedimento che dà attuazione alle disposizioni di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a), della già citata legge 9 agosto 2023, n. 111, recante delega al Governo per la riforma fiscale, al fine di realizzare la revisione del sistema di imposizione del reddito delle persone fisiche nonché la graduale riduzione della relativa imposta (IRPEF) in base a principi e criteri direttivi specifici volti – da un lato - a garantire il rispetto del principio di progressività nella prospettiva del cambiamento del sistema verso un'unica aliquota d'imposta, attraverso il riordino delle deduzioni dalla base imponibile, degli scaglioni di reddito, delle aliquote di imposta e delle detrazioni dall'imposta lorda, e - dall'altro lato – a conseguire il graduale perseguimento dell'equità orizzontale prevedendo, nell'ambito dell'IRPEF, la progressiva applicazione della stessa *no tax* area e dello stesso onere fiscale per tutte le tipologie di reddito prodotto, privilegiando tale equiparazione innanzitutto tra i redditi di lavoro dipendente e i redditi di pensione.

Il testo del provvedimento risulta corredato di relazione tecnica, integrata, durante l'esame consultivo in sede parlamentare, dal prospetto relativo agli effetti finanziari nonché da una serie di informazioni aggiuntive del Dipartimento delle finanze. In base al prospetto si desume che l'effetto netto è neutro, come risultato di minori entrate compensate da minori spese, connesse essenzialmente all'utilizzo dei fondi di copertura, con un allineamento sui tre saldi.

Dal punto di vista della struttura finanziaria del provvedimento, va messo in luce più in particolare che l'art. 6, relativo alla quantificazione degli oneri ed alla connessa compensazione, provvede, da un lato, ad incrementare il fondo per l'attuazione della delega fiscale previsto nella citata legge n. 111, con i relativi importi di carattere permanente, e dall'altro, in merito alle coperture, ad indicare le relative compensazioni, così come per gli oneri di cui agli artt. 1 (revisione della disciplina dell'Irpef), 2 (revisione della disciplina delle detrazioni fiscali) e 4 (maggiorazione del costo ammesso in deduzione in presenza di nuove assunzioni). Le coperture insistono su tre cespiti, che vanno dall'utilizzo del fondo per la riduzione della pressione fiscale a quello del fondo per l'attuazione degli interventi in materia di riforma del sistema fiscale, nonché a quello

delle maggiori entrate e delle minori spese di cui agli artt. 1, 2 e 5 (quest'ultimo relativo all'abrogazione della disciplina all'aiuto alla crescita economica-ACE).

Al riguardo, a parte problemi di coordinamento tra i vari fondi interessati, si propone un problema analogo a quanto osservato per il precedente decreto legislativo n. 209, ossia l'asimmetria dovuta al fatto che gli oneri sono fissati in cifra rigida, mentre le coperture, per la parte in cui non consistono in riduzioni di fondi, a loro volta correlati a stime di maggiori entrata, derivano appunto da valutazioni, come, nella fattispecie, è il caso della terza compensazione, legata ai proventi derivanti dagli artt. 1, 2 e 5 del provvedimento. Poiché la compensazione più preponderante deriva proprio da quest'ultima norma, merita di essere ricordato che il citato Dipartimento delle finanze ha fatto presente, con la predetta documentazione aggiuntiva, che, per quanto dunque attiene alla stima dell'abrogazione dell'ACE, l'utilizzo dei modelli di microsimulazione consente di valutare sul singolo contribuente effetti multipli anche di segno diverso. In concreto, sempre secondo il Governo, rispetto alle valutazioni indicate nei precedenti interventi normativi relativi alla medesima misura, come ad esempio l'articolo 1, comma 287, della legge n. 160 del 2019, va evidenziato che il capitale sul quale calcolare il rendimento ACE è incrementato nei diversi periodi di imposta in quanto l'anno di riferimento del patrimonio è sempre il 2011; che la relazione tecnica relativa alla legge 160/2019 utilizzava dati dell'anno di imposta 2017; che l'attuale relazione tecnica utilizza i dati dell'anno di imposta 2021, i cui incrementi patrimoniali sono superiori rispetto alle annualità precedenti risentendo anche dell'effetto della cd. "Super ACE"; che, infine, i modelli di microsimulazione attualizzano il rendimento ACE al 2024.

Pur considerando tali informazioni, non si può non osservare in questa sede che comunque esse non si sembrano in grado però di superare la precedente valutazione secondo cui nel provvedimento vengono contrapposti ad oneri rigidi stime di entrata, senza che, attesa la rilevanza degli importi interessati, sussista di fatto una valida clausola di salvaguardia aggiuntiva se non quella ultima prevista dalla legge di contabilità in termini di un intervento legislativo *ad hoc* ovvero con la legge di bilancio. L'articolazione poi delle coperture su più fondi, tenuto altresì conto del fatto che in futuro entreranno in vigore altri decreti legislativi nella medesima materia, non consente una panoramica circa i contorni della progressiva attuazione della delega in esame, almeno per gli aspetti che si riferiscono alle stime degli oneri ed alle relative compensazioni, in entrambi i casi necessariamente iscritte *ex ante*.

In merito, infine, al profilo della quantificazione degli oneri in termini di minori entrate, il ricorso a modelli di simulazione non consente valutazioni, non risultando forniti i dati e gli elementi sottostanti alla suddetta quantificazione.

APPENDICE

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE (SETTEMBRE-DICEMBRE 2023)

Nel periodo considerato, merita segnalazione la **sentenza n. 224 del 2023** che, in accoglimento di una questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Sezione di controllo per la Regione Lazio in relazione agli artt. 81, terzo comma, 97, primo comma, e 119 primo e settimo comma, Cost., ha ribadito i principi già espressi dalla Corte costituzionale (sentt. n. 274/2017; n. 181/2015) in tema di improprio utilizzo delle anticipazioni di liquidità, in quanto le disposizioni statali rilevanti nel procedimento contabile incardinato presso la medesima Sezione regionale di controllo ai fini del decidere in ordine al piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) e allo stato degli equilibri economico-finanziari di un Comune della Regione Lazio sono state ritenute illegittime per violazione del principio dell'equilibrio dei bilanci degli enti locali (art. 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost.), del principio di copertura finanziaria (art. 81, terzo comma, Cost.) e dell'art. 119, settimo comma Cost., che stabilisce la regola aurea del ricorso all'indebitamento solo per spese di investimento.

Improprio utilizzo delle anticipazioni di liquidità (sent. n. 224/2013)

Con la **sentenza n. 224/2023**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 43, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, in legge 11 novembre 2014, n. 164, nella parte in cui non prevede che l'utilizzo delle risorse agli stessi enti attribuibili a valere sul fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali di cui all'art. 243-*ter* del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), deve avvenire solo a titolo di cassa.

Infatti, secondo la Corte, la norma, consentendo l'impiego delle risorse ottenute dal fondo di rotazione a titolo di copertura per il pagamento dei debiti fuori bilancio e per il recupero del disavanzo, si pone direttamente in contrasto con la cosiddetta regola aurea che prescrive di effettuare indebitamenti solo per spese di investimento (art. 119, settimo comma, Cost.), con pregiudizio degli equilibri dell'ente locale e con un effetto migliorativo non veritiero del risultato di amministrazione.

La Corte ha, in proposito, ribadito che «l'anticipazione di liquidità, per il suo carattere neutrale rispetto alla capacità di spesa dell'ente, deve essere finalizzata esclusivamente al pagamento dei debiti scaduti relativi a partite già presenti nelle scritture contabili di precedenti esercizi e non figurare come componente attiva del risultato di amministrazione» (sentenza n. 274 del 2017).

La disposizione in esame, dunque, nella parte in cui non prevede che l'utilizzo delle risorse attribuibili agli enti locali che hanno deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale a valere sul "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali" di cui all'art. 243-*ter* del d.lgs. n. 267 del 2000 deve avvenire solo a titolo di cassa, viola tanto l'art. 119, settimo comma, Cost., quanto i principi dell'equilibrio di bilancio e dell'obbligo di copertura della spesa, di cui agli artt. 81, terzo comma, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., poiché l'impiego del fondo di rotazione a titolo di copertura del disavanzo pregresso e dei debiti fuori bilancio determina un apparente miglioramento del risultato di amministrazione con conseguente espansione della capacità di spesa priva di copertura che si riflette sugli equilibri di bilancio dell'ente.

Anticipazioni di liquidità: inidonea modalità di copertura (sent. n. 224/2023)

Con la medesima **sentenza n. 224/2023**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 43, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, nella parte in cui non prevede che è garantita idonea iscrizione nel fondo anticipazione di liquidità di una somma di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio e non restituite, non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata.

A tale proposito, la Corte ha già chiarito che, onde evitare che l'ottenimento delle risorse a titolo di anticipazione determini un'indebita espansione della capacità di spesa dell'ente, «è previsto l'obbligo di sterilizzare l'anticipazione, affinché la stessa da strumento di flessibilizzazione della cassa non diventi anomalo mezzo di copertura di nuove spese e di riduzione del disavanzo con modalità contrarie agli artt. 81 e 119, sesto [oggi settimo] comma, Cost.» (sentenza n. 181 del 2015).

Le risorse ottenute dal fondo di rotazione devono, quindi, essere sterilizzate nel fondo anticipazioni liquidità, perché altrimenti costituirebbero una surrettizia modalità di copertura di nuova spesa. La contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità – ha, infatti, precisato la Corte – «non può essere disciplinata come un mutuo, la cui provvista finanziaria entra nel risultato di amministrazione per la parte attiva attraverso l'incameramento della sorte nel titolo di entrata dedicato ai mutui, prestiti o altre operazioni creditizie e serve a coprire, in parte spesa, gli investimenti. Nel caso del mutuo il capitale e gli interessi da restituire pesano sul risultato di amministrazione per la sola rata annuale, mentre nel caso dell'anticipazione è l'intera somma "sterilizzata" ad essere iscritta tra le passività» (sentenza n. 89 del 2017).

In altri termini, l'anticipazione non deve rappresentare una risorsa aggiuntiva per la copertura di nuove spese o futuri disavanzi, bensì fornire liquidità per onorare debiti pregressi, già regolarmente iscritti in bilancio ed impegnati o comunque vincolati.

Declaratoria di illegittimità costituzionale per gli enti locali che abbiano indebitamente utilizzato le anticipazioni di liquidità: effetti (sent. n. 224/2023)

Quanto agli effetti della pronuncia di illegittimità costituzionale per gli enti locali che abbiano utilizzato le anticipazioni di liquidità dal fondo di rotazione a copertura dei debiti fuori bilancio e per la riduzione del disavanzo e abbiano contestualmente iniziato il relativo piano di ammortamento, con la sentenza **n. 224/2023**, la Corte ha anche affermato che - fermo restando che non è comunque consentita alcuna utilizzazione delle anticipazioni di liquidità per modificare il risultato di amministrazione - la pronuncia medesima produce un'efficacia immediatamente vincolante per la nuova definizione del disavanzo e conseguentemente impone l'adozione di adeguate correzioni atte a porvi rimedio. Infatti, conformemente a quanto già affermato dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 4 del 2020, è stato ribadito che non è necessario che l'amministrazione riapprovi, risalendo all'indietro, i bilanci antecedenti alla presente pronuncia, «essendo sufficiente che siano ridefinite correttamente tutte le espressioni finanziarie patologiche prodottesi nel tempo, applicando a ciascuna di esse i rimedi giuridici consentiti nel periodo di riferimento, in modo da ricalcolare il risultato di amministrazione secondo i canoni di legge. […] Tenuto conto dell'accentuata mutevolezza del "tempo finanziario" che determina continue sopravvenienze di natura fattuale e normativa, è proprio il rispetto del principio dell'equilibrio dinamico ad assicurare la bilanciata congiunzione tra il principio di legalità costituzionale dei conti e l'esigenza di un graduale risanamento del deficit, coerente con l'esigenza di mantenere il livello essenziale delle prestazioni sociali durante l'intero periodo di risanamento».

TAVOLE*

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

Tavola 1

ELENCO DELLE LEGGI ORDINARIE E DEI DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI NEL PERIODO SETTEMBRE - DICEMBRE 2023

N.	Legge /D.Lgs. n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	D.L n.	Scheda analitica n. (*)	Iniziativa	Atto n.
Leggi									
1	122	8 settembre 2023	Modifiche al decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106, concernenti i poteri del procuratore della Repubblica nei casi di violazione dell'articolo 362, comma 1-ter, del codice di procedura penale, in materia di assunzione di informazioni dalle vittime di violenza domestica e di genere.	216	15 settembre 2023			Parl.	S. 377 C. 1135
2	126	12 settembre 2023	Ratifica ed esecuzione del Protocollo emendativo dell'Accordo di collaborazione in materia radiotelevisiva fra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di San Marino, con Allegato, del 5 marzo 2008, fatto a Roma il 27 settembre 2021	222	22 settembre 2023		1	Gov.	C. 974 S. 741
3	127	18 settembre 2023	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 luglio 2023, n. 98, recante misure urgenti in materia di tutela dei lavoratori in caso di emergenza climatica e di termini di versamento	223	23 settembre 2023	98/2023	2	Gov.	S. 826 C. 1364
4	128	18 settembre 2023	Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2022	223	23 settembre 2023			Gov.	S. 791 C. 1343
5	129	18 settembre 2023	Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2023	223	23 settembre 2023			Gov.	S. 792 C. 1344
6	130	15 settembre 2023	Disposizioni concernenti la definizione di un programma diagnostico per l'individuazione del diabete di tipo 1 e della celiachia nella popolazione pediatrica	226	27 settembre 2023		3	Parl.	C. 662 S. 727
7	136	9 ottobre 2023	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, recante disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici	236	9 ottobre 2023	104/2023	4	Gov.	S. 854 C. 1436
8	137	9 ottobre 2023	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 105, recante disposizioni urgenti in materia di processo penale, di processo civile, di contrasto agli incendi boschivi, di recupero dalle tossicodipendenze, di salute e di cultura, nonche' in materia di personale della magistratura e della pubblica amministrazione	236	9 ottobre 2023	105/2023	5	Gov.	C. 1373 S. 897
9	138	26 settembre 2023	Introduzione del reato di omicidio nautico e del reato di lesioni personali nautiche	237	10 ottobre 2023			Parl.	S. 340 C. 911
10	139	22 settembre 2023	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo sulla protezione degli investimenti tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Singapore, dall'altra, fatto a Bruxelles il 19 ottobre 2018	239	12 ottobre 2023			Gov.	S. 454 C. 1040

segue

N.	Legge/ D.Lgs. n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	D.L n.	Scheda analitica n. (*)	Iniziativa	Atto n.
Leggi									
11	141	22 settembre 2023	Ratifica ed esecuzione dell'Atto di Ginevra dell'Accordo dell'Aja concernente la registrazione internazionale dei disegni e modelli industriali, fatto a Ginevra il 2 luglio 1999	240	13 ottobre 2023			Gov.	S. 541 C. 1041
12	155	6 novembre 2023	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 settembre 2023, n. 121, recante misure urgenti in materia di pianificazione della qualità dell'aria e limitazioni della circolazione stradale	264	11 novembre 2023	121/2023	6	Gov.	S. 870 C. 1492
13	158	20 ottobre 2023	Istituzione del Museo della Shoah in Roma	266	14 novembre 2023		7	Gov.	S. 614 C. 1295
14	159	13 novembre 2023	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, recante misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonchè per la sicurezza dei minori in ambito digitale	266	14 novembre 2023	123/2023	8	Gov.	S. 878 C. 1517
15	160	27 ottobre 2023	Delega al Governo in materia di revisione del sistema degli incentivi alle imprese e disposizioni di semplificazione delle relative procedure nonche' in materia di termini di delega per la semplificazione dei controlli sulle attività economiche	267	15 novembre 2023		9	Gov.	S. 571 C. 1406
16	162	13 novembre 2023	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, recante disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonchè in materia di immigrazione	268	16 novembre 2023	124/2024	10	Gov.	C. 1416 S. 927
17	168	24 novembre 2023	Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica	275	24 novembre 2023			Gov.	C. 1294 S. 923
18	169	27 novembre 2023	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 settembre 2023, n. 131, recante misure urgenti in materia di energia, interventi per sostenere il potere di acquisto e a tutela del risparmio	278	28 novembre 2023	131/2023	11	Gov.	C. 1437 S. 937
19	170	27 novembre 2023	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, recante disposizioni urgenti in materia di proroga di termini normativi e versamenti fiscali	278	28 novembre 2023	132/2023	12	Gov.	S. 899 C. 1551
20	172	1 dicembre 2023	Disposizioni in materia di divieto di produzione e di immissione sul mercato di alimenti e mangimi costituiti, isolati o prodotti a partire da colture cellulari o di tessuti derivanti da animali vertebrati nonche' di divieto della denominazione di carne per prodotti trasformati contenenti proteine vegetali	281	1 dicembre 2023			Gov.	S. 651 C. 1324
21	176	1 dicembre 2023	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 ottobre 2023, n. 133, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonchè per il supporto alle politiche di sicurezza e la funzionalità del Ministero dell'interno	283	4 dicembre 2023	133/2023	13	Gov.	C. 1458 S. 951

segue

N.	Legge/ D.Lgs. n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	D.L n.	Scheda analitica n. (*)	Iniziativa	Atto n.
Leggi									
22	183	7 dicembre 2023	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 ottobre 2023, n. 140, recante misure urgenti di prevenzione del rischio sismico connesso al fenomeno bradisismico nell'area dei Campi Flegrei	288	11 dicembre 2023	140/2023	14	Gov.	C. 1474 S. 952
23	187	24 novembre 2023	Istituzione della Settimana nazionale delle discipline scientifiche, tecnologiche, ingegneristiche e matematiche	292	15 dicembre 2023			Parl.	C. 854 S. 906
24	189	13 dicembre 2023	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 144, recante disposizioni urgenti per gli Uffici presso la Corte di cassazione in materia di referendum	293	16 dicembre 2023	144/2023	15	Gov.	C. 1491 S. 955
25	190	13 dicembre 2023	Disciplina della professione di guida turistica	293	16 dicembre 2023		16	Gov.	S. 833 C. 1556
26	191	15 dicembre 2023	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, recante misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili	293	16 dicembre 2023	145/2023	17	Gov.	S. 912 C. 1601
27	193	7 dicembre 2023	Disposizioni per la prevenzione delle discriminazioni e la tutela dei diritti delle persone che sono state affette da malattie oncologiche	294	18 dicembre 2023			Parl.	C. 249 S. 851
28	197	7 dicembre 2023	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Gabinetto dei Ministri dell'Ucraina sulla cooperazione di polizia, fatto a Kiev il 10 giugno 2021	296	20 dicembre 2023			Gov.	C. 922 S. 865
29	199	7 dicembre 2023	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo sullo spazio aereo comune tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e l'Ucraina, dall'altra, firmato a Kiev il 12 ottobre 2021	297	21 dicembre 2023			Gov.	C. 1001 S. 872
30	201	28 novembre 2023	Disposizioni in materia di associazioni professionali a carattere sindacale tra militari, delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale, nonche' disposizioni in materia di termini legislativi.	298	22 dicembre 2023			Gov.	S. 825 C. 1538
31	202	4 dicembre 2023	Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla scomparsa di Emanuela Orlandi e di Mirella Gregori	298	22 dicembre 2023			Parl.	C. 665 S. 622
32	206	27 dicembre 2023	Disposizioni organiche per la valorizzazione, la promozione e la tutela del *Made in Italy*	300	27 dicembre 2023		18	Gov.	C. 1341 S. 958
33	214	30 dicembre 2023	Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022	303	30 dicembre 2023		19	Gov.	S. 795 C. 1555
34	213	30 dicembre 2023	Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026	303 S.O. 40	30 dicembre 2023			Gov.	S. 825 C. 1538

segue

N.	Legge/ D.Lgs. n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	D.L n.	Scheda analitica n. (*)	Iniziativa	Atto n.
			Decreti Legislativi						
1	120	29 agosto 2023	Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 28 febbraio 2021, nn. 36, 37, 38, 39 e 40	206	4 settembre 2023		20		49
	143	26 settembre 2023	Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol recanti modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381, in materia di urbanistica e di tutela del paesaggio	243	17 ottobre 2023				
	146	26 settembre 2023	Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia recanti il trasferimento alla Regione di beni immobili dello Stato.	244	18 ottobre 2023				
	147	26 settembre 2023	Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 475, in materia di attività sportive e ricreative con i relativi impianti ed attrezzature	245	19 ottobre 2023				
2	148	6 ottobre 2023	Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 2018/848, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, e alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonchè sui prodotti fitosanitari	254	30 ottobre 2023				73
3	152	18 ottobre 2023	Attuazione della direttiva (UE) 2021/1883 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2021, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, e che abroga la direttiva 2009/50/CE del Consiglio	256	2 novembre 2023				53
4	153	18 ottobre 2023	Attuazione della direttiva (UE) 2020/284 del Consiglio del 18 febbraio 2020 che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda l'introduzione di taluni obblighi per i prestatori di servizi di pagamento	257	3 novembre 2023				55
5	175	30 novembre 2023	Riordino e revisione degli ammortizzatori e delle indennità e per l'introduzione di un'indennità di discontinuità in favore dei lavoratori del settore dello spettacolo	282	2 dicembre 2023		21		86
6	182	23 novembre 2023	Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 2018/1727 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (EUROJUST) e che sostituisce e abroga la decisione 2002/187/GAI del Consiglio	287	9 dicembre 2023		22		77
7	184	22 novembre 2023	Recepimento della direttiva (UE) 2021/2118 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2021, recante modifica della direttiva 2009/103/CE concernente l'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli e il controllo dell'obbligo di assicurare tale responsabilità	290	13 dicembre 2023				58
8	185	23 novembre 2023	Disposizioni in materia di revisione dello strumento militare, ai sensi dell'articolo 9, comma 1, lettere a) e c), della legge 5 agosto 2022, n. 119	290	13 dicembre 2023				57

segue

N.	Legge/ D.Lgs. n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	D.L n.	Scheda analitica n. (*)	Iniziativa	Atto n.
Decreti Legislativi									
9	188	23 novembre 2023	Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo del 17 marzo 2023, n. 42, in attuazione del regolamento (UE) 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013, recante l'introduzione di un meccanismo sanzionatorio, sotto forma di riduzione dei pagamenti ai beneficiari degli aiuti della politica agricola comune	292	15 dicembre 2023				72
10	192	24 novembre 2023	Disposizioni per il riassetto della legge 28 aprile 2022, n. 46, nel codice di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, e per il coordinamento normativo delle ulteriori disposizioni legislative che disciplinano gli istituti della rappresentanza militare, ai sensi dell'articolo 16, comma 1, lettere a), b) e c), della medesima legge n. 46 del 2022	293	16 dicembre 2023				56
11	194	23 novembre 2023	Adeguamento della normativa nazionale al regolamento (UE) 2019/4 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 relativo alla fabbricazione, all'immissione sul mercato e all'utilizzo di mangimi medicati, che modifica il regolamento (CE) n. 183/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 90/167/CEE del Consiglio, ai sensi dell'articolo 16 della legge 4 agosto 2022, n. 127	294	18 dicembre 2023				71
12	203	7 dicembre 2023	Disposizioni per il compiuto adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento (UE) 2018/1805 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca	298	22 dicembre 2023				70
13	204	6 dicembre 2023	Adeguamento della normativa alle disposizioni del regolamento (UE) 2021/557, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2021, che modifica il regolamento (UE) 2017/2402 che stabilisce un quadro generale per la cartolarizzazione e instaura un quadro specifico per cartolarizzazioni semplici, trasparenti e standardizzate per sostenere la ripresa dalla crisi Covid-19.	299	23 dicembre 2023				76
14	205	7 dicembre 2023	Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento (CE) n. 1099/2009 del Consiglio, del 24 settembre 2009, relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento, ai sensi dell'articolo 18 della legge 4 agosto 2022, n. 127	299	23 dicembre 2023				78
15	207	7 dicembre 2023	Recepimento della raccomandazione CERS/2011/3 del Comitato europeo per il rischio sistemico, del 22 dicembre 2011, relativa al mandato macroprudenziale delle autorità nazionali, e per l'attuazione degli articoli 23-ter, paragrafo 7, e 28, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2016/1011, come modificato dal regolamento (UE) 2021/168	300	27 dicembre 2023				74
16	209	27 dicembre 2023	Attuazione della riforma fiscale in materia di fiscalità internazionale	301	28 dicembre 2023		23		90
17	216	30 dicembre 2023	Attuazione del primo modulo di riforma delle imposte sul reddito delle persone fisiche e altre misure in tema di imposte sui redditi	303	30 dicembre 2023		24		88

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

TAVOLA 2

ONERI FINANZIARI INDICATI DALLE LEGGI ORDINARIE E DAI DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI NEL PERIODO SETTEMBRE - DICEMBRE 2023

	2023	2024	2025	2026	Onere permanente	Note Plur./suc.
Leggi						
126	4.530.000	4.581.000	4.648.000	4.718.000		
127	10.000.000					
130		3.000.000	3.000.000	3.000.000		
136	3.139.754.500	130.516.252	169.521.874	144.595.086		
137	46.005.209	53.233.962	53.233.962	3.233.962		
155	32.870.000					
158	4.000.000	3.000.000	3.050.000	50.000		
159	25.471.900	25.555.400	10.555.400	555.400		
160	500.000	1.000.000	1.000.000			
162	20.400.000	9.250.579	8.250.579	8.250.579		
169	990.729.667					
170	65.274.243	1.638.000	1.638.000	1.638.000		
176	28.348.071	38.943.355	38.700.000	23.700.000		
183	14.142.858	38.324.142	2.333.000			
189	312.048	1.372.000	1.372.000	1.372.000		
190		600.000	220.000			
191	28.658.729.000	6.674.996.000	219.249.000	160.849.000		
206	728.200.000	430.180.100	12.180.100	6.180.100		
214	500.000	1.000.000				
Totale	**33.769.767.496**	**7.417.190.790**	**528.951.915**	**358.142.127**		
Decreti legislativi						
d.lgs. 120	8.300.000	3.500.000	1.900.000	1.900.000		
d.lgs. 182	772.000					
d.lgs. 209			381.300.000	427.900.000		
d.lgs. 216		4.280.100.000	5.188.700.000	2.817.600.000		
Totale	**9.072.000**	**4.283.600.000**	**5.571.900.000**	**3.247.400.000**		
Totale complessivo	**33.778.839.496**	**11.700.790.790**	**6.100.851.915**	**3.605.542.127**		

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

TAVOLA 3

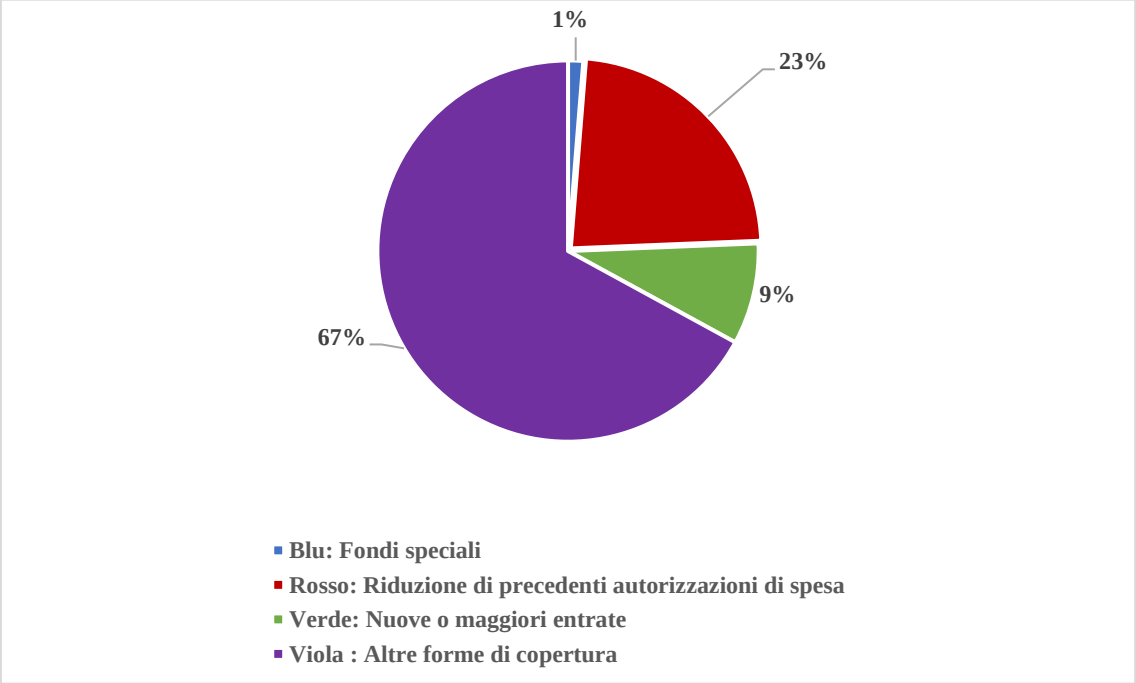
QUADRO RIASSUNTIVO DELLE MODALITÀ DI COPERTURA DEGLI ONERI RIFERITI A LEGGI ORDINARIE E DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI NEL PERIODO SETTEMBRE - DICEMBRE 2023

	2023	2024	2025	2026	Totale quadriennio	%
	Leggi					
Fondi speciali:						
parte corrente	*95.410.328*	*53.047.417*	*29.574.062*	*15.354.062*	*193.385.869*	*0,46*
c/ capitale	*99.500.000*	*114.300.000*	*108.500.000*	*23.000.000*	*345.300.000*	*0,82*
Totale fondi speciali	***194.910.328***	***167.347.417***	***138.074.062***	***38.354.062***	***538.685.869***	1,28
Modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa	*0*	*0*	*0*	*0*	***0***	0,00
Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa	***7.225.937.168***	***2.146.949.121***	***180.785.479***	***157.523.979***	***9.711.195.747***	23,08
Nuove o maggiori entrate	***3.556.900.000***	***798.252***	***1.963.374***	***56.715.086***	***3.616.376.712***	8,59
Altre forme di copertura	***22.787.020.000***	***5.105.596.000***	***218.049.000***	***105.249.000***	***28.215.914.000***	67,05
di cui ricorso all'indebitamento ai sensi dell'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243	*13.563.770.000*	*4.655.596.000*	*218.049.000*	*105.249.000*	*18.542.664.000*	
Totale	**33.764.767.496**	**7.420.690.790**	**538.871.915**	**357.842.127**	**42.082.172.328**	**100**
	Decreti legislativi					
Fondi speciali:						
parte corrente	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0,00*
c/ capitale	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0,00*
Totale fondi speciali	***0***	***0***	***0***	***0***	***0***	0,00
Modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa	***0***	***0***	***0***	***0***	***0***	0,00
Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa	***99.672.229***	***4.313.100.000***	***35.000.000***	***35.000.000***	***4.482.772.229***	33,60
Nuove o maggiori entrate	***0***	***12.200.000***	***5.586.100.000***	***3.260.400.000***	***8.858.700.000***	66,40
Altre forme di copertura	***0***	***0***	***0***	***0***	***0***	0,00
Totale	**99.672.000**	**4.325.300.000**	**5.621.100.000**	**3.295.400.000**	**13.341.472.229**	**100**
Totale complessivo	**33.864.439.496**	**11.745.990.790**	**6.159.971.915**	**3.653.242.127**	**55.423.644.557**	**100**

TAVOLA 3 *BIS*

MODALITÀ DI COPERTURA DELLE LEGGI DI CUI AL PERIODO SETTEMBRE – DICEMBRE 2023

PER IL QUADRIENNIO 2023-2026



SCHEDE ANALITICHE

ONERI E COPERTURE

Legenda:
Le modalità di copertura riportate per ciascuna norma sono quelle previste dall'art. 17 della legge n. 196 del 2009 e successive modificazioni ed integrazioni:
a) Utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali;
a-*bis*) Modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa;
b) Riduzioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;
c) Modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate;
d) Altre forme di copertura.
[N.B.: Con riguardo al saldo netto da finanziare di competenza, i colori blu e bianco nelle schede indicano la corrispondenza nella legge tra oneri e coperture (laddove l'identico colore evidenzia la corrispondenza), mentre quello giallo indica l'assenza di tale diretta correlazione (ovvero che una serie di norme di copertura compensa indistintamente un insieme di disposizioni onerose). I riferimenti in corsivo evidenziano utilizzi diversi di disponibilità già in essere, tenuto conto della formulazione della norma (tale, dunque, da non dar luogo, dal punto di vista tecnico, ad un nuovo e maggiore onere)].
Il "TOTALE NETTO" si riferisce solo agli oneri nuovi o maggiori; di converso, il "TOTALE" include anche il diverso utilizzo di risorse in essere. La differenza viene desunta dall'allegato 3.

SCHEDA N. 1

Legge 12 settembre 2023, n. 126 - Ratifica ed esecuzione del Protocollo emendativo dell'Accordo di collaborazione in materia radiotelevisiva fra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di San Marino, con Allegato, del 5 marzo 2008, fatto a Roma il 27 settembre 2021

Saldo netto da finanziare

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.		Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.
3	1	Attuazione delle disposizioni di cui alla legge recante norma in materia di Ratifica ed esecuzione del Protocollo emendativo dell'Accordo di collaborazione in materia radiotelevisiva fra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di San Marino, con Allegato, del 5 marzo 2008, fatto a Roma il 27 settembre 2021		4.530.000	4.581.000	4.648.000	4.718.000			3	1, lett. a)	b	Riduzione delle risorse di cui all'articolo 14, comma 1, del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215		1.651.431	1.702.431	1.769.431	1.839.431		
										3	1, lett. b)	b	Riduzione delle risorse di cui all'articolo 3, comma 1, della legge 29 settembre 2015, n. 164.		2.878.569	2.878.569	2.878.569	2.878.569		
Totale nettizzato				**4.530.000**	**4.581.000**	**4.648.000**	**4.718.000**	**0**							**4.530.000**	**4.581.000**	**4.648.000**	**4.718.000**	**0**	
TOTALE				**4.530.000**	**4.581.000**	**4.648.000**	**4.718.000**	**0**		**TOTALE**					**4.530.000**	**4.581.000**	**4.648.000**	**4.718.000**	**0**	

SCHEDA N. 2

Legge 18 settembre 2023, n. 127 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 luglio 2023, n. 98, recante misure urgenti in materia di tutela dei lavoratori in caso di emergenza climatica e di termini di versamento

Saldo netto da finanziare

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.		Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.
1	1	Esclusione dal massimale di settimane di cassa integrazione ordinaria (CIGO) concedibili delle sospensioni o riduzioni dell'attività lavorativa effettuate nel periodo dal 1° luglio 2023 al 31 dicembre 2023 a fronte di eccezionali situazioni climatiche - prestazione		5.400.000						1	1	b	Riduzione del Fondo sociale per occupazione e formazione di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2.		8.600.000					
1	1	Esclusione dal massimale di settimane di cassa integrazione ordinaria (CIGO) concedibili delle sospensioni o riduzioni dell'attività lavorativa effettuate nel periodo dal 1° luglio 2023 al 31 dicembre 2023 a fronte di eccezionali situazioni climatiche - contribuzione figurativa		3.200.000																
2	1	Ampliamento delle possibilità di utilizzo del trattamento di integrazione salariale a favore degli operai agricoli (CISOA) previsto nei casi di intemperie stagionali al fine di fronteggiare eccezionali situazioni climatiche, fino al 31 dicembre 2023 - prestazione		1.000.000						2	1	b	Riduzione del Fondo sociale per occupazione e formazione di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2.		1.400.000					
2	1	Ampliamento delle possibilità di utilizzo del trattamento di integrazione salariale a favore degli operai agricoli (CISOA) previsto nei casi di intemperie stagionali al fine di fronteggiare eccezionali situazioni climatiche, fino al 31 dicembre 2023 - contribuzione figurativa		400.000																

segue

Saldo netto da finanziare (in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./s uc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./s uc.
1	*1*	*((Attuazione del programma di screening nazionale per diabete di tipo 1 e celiachia))*			*3.850.000*	*3.850.000*	*2.850.000*			*1*	*1*	*b* *((A valere sulle risorse del fondo di cui al comma 530 dell'articolo 1 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, come rifinanziato ai sensi dell'articolo 4 della presente legge))*			*3.850.000*	*3.850.000*	*2.850.000*		
3	*1*	*((Campagne periodiche di informazione e sensibilizzazione sociale sull'importanza della diagnosi precoce in età pediatrica e per la conoscenza del programma di screening nazionale per diabete di tipo 1 e celiachia))*			*150.000*	*150.000*	*150.000*			*3*	*1*	*b* *((A valere sulle risorse del fondo di cui al comma 530 dell'articolo 1 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, come rifinanziato ai sensi dell'articolo 4 della presente legge))*			*150.000*	*150.000*	*150.000*		
Totale nettizzato				**10.000.000**	**0**	**0**	**0**	**0**						**10.000.000**	**0**	**0**	**0**	**0**	
TOTALE				**10.002.023**	**4.002.024**	**4.002.025**	**3.002.026**	**0**		**TOTALE**				**10.002.023**	**4.002.024**	**4.002.025**	**3.002.026**	**0**	

SCHEDA N. 3

Legge 15 settembre 2023, n. 130 - Disposizioni concernenti la definizione di un programma diagnostico per l'individuazione del diabete di tipo 1 e della celiachia nella popolazione pediatrica

Saldo netto da finanziare

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.
4	1	Rifinanziamento del fondo di cui al comma 530 dell'articolo 1 della legge 29 dicembre 2022, n. 197			3.000.000	3.000.000	3.000.000			4	1	a1 Riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della salute			3.000.000	3.000.000	3.000.000		
Totale nettizzato				**0**	**3.000.000**	**3.000.000**	**3.000.000**	**0**						**0**	**3.000.000**	**3.000.000**	**3.000.000**	**0**	
TOTALE				**0**	**3.000.000**	**3.000.000**	**3.000.000**	**0**		**TOTALE**				**0**	**3.000.000**	**3.000.000**	**3.000.000**	**0**	

SCHEDA N. 4

Legge 9 ottobre 2023, n. 136 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, recante disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici

Saldo netto da finanziare

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.		Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.
1	10	Incremento della pianta organica dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato			598.252	1.263.374	1.315.086			1	10	c	Incremento del contributo di cui al-art. 10, commi 7-*ter* e 7-*quater*, della legge n. 287/1990			598.252	1.263.374	1.315.086		
4	1	Istituzione di un fondo per tutelare i viaggiatori e gli operatori del settore turistico e ricettivo che hanno subito danni economici a causa degli eventi eccezionali verificatesi dal 17 al 31 luglio 2023 e che hanno interessato il territorio della Regione Sicilia		15.000.000						4	4	b	Riduzione del Fondo unico nazionale per il turismo di parte corrente, di cui all'articolo 1, comma 366, della legge 30 dicembre 2021, n. 234		15.000.000					
5	1	Credito di imposta per attività di ricerca e lo sviluppo nella microelettronica			10.000.000	130.000.000	130.000.000			5	1	b	Riduzione del Fondo per la ricerca, lo sviluppo della tecnologia dei microprocessori e l'investimento in nuove applicazioni industriali di tecnologie innovative di cui all'art. 23, c.comma 1 del d.l. 17/2022			10.000.000	130.000.000	130.000.000		
6	1	Incremento del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) - sezione destinata al finanziamento di progetti di cooperazione internazionale		3.000.000	9.000.000	9.000.000	9.000.000			6	1	b	Riduzione del Fondo di cui all'articolo 23, comma 1, del decreto-legge 1 marzo 2022, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 2022, n. 34		3.000.000	9.000.000	9.000.000	9.000.000		
6	*1*	*((Incremento del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) - sezione destinata al finanziamento di progetti di cooperazione internazionale))*			*2.000.000*	*2.000.000*	*2.000.000*			*6*	*1*	*d*	*((Trasferimento risorse dalla sezione nazionale del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) alla sezione del medesimo fondo destinata al finanziamento di progetti di cooperazione internazionale))*			*2.000.000*	*2.000.000*	*2.000.000*		
10	1	Misure a favore dei consorzi e delle imprese di acquacoltura che provvedono alla cattura ed allo smaltimento del granchio blu (Callinectes sapidus)		2.900.000						10	1	b	Riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 346, della legge 11 dicembre 2016, n. 232		2.900.000					

segue

Saldo netto da finanziare (in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.		Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.
10	2-*bis*	Istituzione di un fondo per il riconoscimento di trasferimenti a parziale compensazione (nel limite del 50 per cento) dei contributi previdenziali e assistenziali dovuti dalle imprese di acquacoltura colpite dalla crisi determinata dalla proliferazione della specie granchio blu anche per i loro dipendenti		500.000						10	2-*bis*	a1	Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste		500.000					
11	3-*bis*	Assegnazione all'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura di risorse per l'espletamento delle attività di controllo sulle superfici		2.500.000						11	3-*bis*	a1	Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste		2.500.000					
11	3-*quater*	Incremento del Fondo di solidarietà nazionale - interventi indennizzatori (art. 15, comma 3, d.lgs. 102/2004)		6.000.000						11	3-*quater*	a2	Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste		6.000.000					

segue

Saldo netto da finanziare (in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.		Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.
12	1	Proroga del periodo di integrazione salariale per i lavoratori dipendenti di Alitalia in amministrazione straordinaria (CIGS)			51.200.000					12	1	b	Riduzione del Fondo sociale per occupazione e formazione di cui all'art. 18, c. 1, lett. a), del d.l. n. 185/2008			51.200.000				
12	3	Prestazione integrativa Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo			5.800.000					12	3	b	Riduzione del Fondo sociale per occupazione e formazione di cui all'art. 18, c. 1, lett. a), del d.l. n. 185/2008			8.300.000				
12	5	Esonero versamento quote di accantonamento TFR per Alitalia-Sai S.p.A. e Alitalia Cityliner S.p.A.			15.300.000					12	5	b	Riduzione del Fondo sociale per occupazione e formazione di cui all'art. 18, c. 1, lett. a), del d.l. n. 185/2008			21.900.000				
12	6	Esonero contributivo per l'assunzione dei lavoratori fruitori della proroga della CIGS dal 1/1/2024 al 31/10/2024			1.300.000	3.100.000	3.100.000			12	6, lett.a)	c	Maggiori entrate derivanti dall'art. 12, comma 6 della legge n. 136/2023				500.000	1.000.000		
										12	6, lett. b)	b	Riduzione del Fondo sociale per occupazione e formazione di cui all'art. 18, comma 1, lett. a), del d.l. n. 185/2008			1.900.000	3.720.000	3.000.000		
12-*quater*	1	Trattamenti di integrazione salariale nei casi di attuazione dei processi di transizione, riqualificazione e riconversione produttive di imprese industriali operanti in aree rientranti nei piani di sviluppo strategico		300.000	1.700.000	1.400.000				12-*quater*	2, lett.a)	c	Maggiori entrate derivanti dal comma 1 in applicazione di quanto previsto dall'articolo 5 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148			200.000	200.000			
										12-*quater*	2, lett.b)	b	Riduzione del Fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2		300.000	1.500.000	1.200.000			

segue

Saldo netto da finanziare (in migliaia)																			
ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.		Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.
13-*bis*	1	Disposizioni in materia di finanziamento di operazioni attinenti a società di rilievo strategico		2.525.000.000						13-*bis*	1	d	Versamenti all'entrata del bilancio dello Stato e riassegnazione ai pertinenti capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze delle risorse, in conto residui, di cui all'articolo 27, comma 17, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77		2.525.000.000					
17	3-*sexies*	Prosecuzione degli interventi volti all'utilizzo di modalità di trasporto alternative al trasporto stradale e all'ottimizzazione della catena logistica		37.000.000						17	3-*sexies*	b	Riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 392, della legge 30 dicembre 2021, n. 234.		37.000.000					
18	*1*	*((Realizzazione degli interventi finanziati anche in parte a valere sulle risorse previste dal PNRR, affidati a contraente generale dalle società del gruppo Ferrovie dello Stato e in corso di esecuzione alla data del 1 giugno 2021))*		*157.000.000*	*841.000.000*					*18*	*1*	*b*	*((A valere sulle somme, anche nel conto dei residui, del Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, fino a concorrenza delle somme ivi stanziate a legislazione vigente))*		*157.000.000*	*841.000.000*				
18	*1*	*((Realizzazione del Terzo Valico dei Giovi))*		*422.000.000*	*278.000.000*					*18* *18*	*1* *1*	*d* *d*	*((A valere sulle risorse disponibili già finalizzate all' intervento nell'ambito del vigente contratto di programma, parte investimenti, di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.))* *((A valere sulle somme individuate ai sensi dell'art. 1 della legge n.135/2023))*		*422.000.000*	*278.000.000*				

segue

Saldo netto da finanziare (in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.		Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.
18	3	Svolgimento dei controlli sostanziali da parte dell'Unità di missione per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sull'avanzamento fisico e procedurale degli interventi finanziati		45.000	180.000	180.000	180.000			18	3	a1	Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti		45.000	180.000	180.000	180.000		
18	3-*bis*	Proroga dell'incarico al Commissario straordinario per la ricostruzione del viadotto Polcevera dell'autostrada A10 (Ponte Morandi) e alla relativa struttura di supporto (istituita con l'art. 1, comma 1 del d.l. n. 109/2018), fino al 31 agosto 2026				1.500.000	1.000.000			18	3-*bis*	b	Riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 671, della legge 30 dicembre 2020, n. 178				1.500.000	1.000.000		
19	1	Istituzione Fondo investimenti stradali nei piccoli comuni		18.000.000	20.000.000	12.000.000				19	8	a2	Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti		18.000.000	20.000.000	12.000.000			

segue

Saldo netto da finanziare (in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.
19	9	Affidamento della progettazione ed esecuzione dei lavori di ristrutturazione antisismica del tratto golenale del ponte sul fiume Po tra i comuni di S. Benedetto Po e Bagnolo S. Vito			4.000.000	2.500.000				19	9	a2 Riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti			4.000.000	2.500.000			
19	9-*bis*	Risorse a favore dei comuni della Regione Sardegna colpiti dagli eccezionali eventi metereologici del 30 maggio 2023, da destinare al ripristino delle infrastrutture danneggiate		5.000.000						19	9-*ter*	b Riduzione del Fondo per far fronte ad esigenze indifferibili, di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190		5.000.000					
21	6	Contributo per il potenziamento delle iniziative in materia di sicurezza urbana, anche in considerazione delle emergenze connesse agli eventi eccezionali che nel mese di luglio hanno colpito il territorio della Regione siciliana, ai comuni capoluogo di città metropolitana della Regione siciliana		2.000.000						21	6	b Riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'articolo 10, c. 5 del d.l. n. 282/2004		2.000.000					

segue

Saldo netto da finanziare (in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	**Co.**	**Disposizione**	**Note**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**Perm.**	**Note Plur./ suc.**	**Art.**	**Co.**		**Modalità**	**Note**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**Perm.**	**Note Plur./ suc.**
23	1	Incremento della risorse assegnate al Commissario straordinario per gli interventi di parte corrente funzionali alla ricostruzione privata del territorio delle regioni Emilia-Romagna, Toscana e Marche colpito dagli eventi alluvionali di cui all'art. 20-*sexies*, comma 6 del d.l. n. 61/2023		519.650.000						23	1, lett.a)	d	Utilizzo delle risorse destinate alle finalità di cui all'articolo 4, commi da 2 a 5, del decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2023, n. 56		149.650.000					
										23	1, lett.b)	d	Utilizzo delle risorse rinvenienti dalle modifiche apportate dalle disposizioni di cui alle lettere 0b) e 0c) del comma 1		370.000.000					
23	1, lett. b-*bis*	Assunzione di 250 unità di personale a tempo determinato per gli enti locali compresi nei territori delle regioni Emilia-Romagna, Toscana e Marche		2.859.500	11.438.000	8.578.500				23	1, lett. b-*bis*)	b	Riduzione del fondo per le assunzioni di personale a tempo indeterminato a favore delle amministrazioni dello Stato, degli enti pubblici non economici nazionali e delle agenzie di cui all'art. 1, comma 607, della legge 234/2021		2.859.500	7.438.000				
										23	1, lett. b-*bis*)	b	Riduzione del Fondo esigenze indifferibili, di cui all'art. 1, comma 200, legge 190/2014			4.000.000	8.578.500			
23	*1*-ter	*((Assegnazioni ai comuni colpiti da eventi alluvionali relativi alle dichiarazioni di stato di emergenza deliberate dal Consiglio dei ministri il 28 agosto 2023, in proporzione alla quantificazione dei danni subiti))*				*115.000.000*	*120.000.000*			23	*1*-ter	*b*	*((A valere sulle risorse del fondo di cui all'articolo 14-quinquies del decreto-legge 18 novembre 2022, n. 176, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 gennaio 2023, n. 6))*				*115.000.000*	*120.000.000*		
Totale nettizzato				**3.139.754.500**	**130.516.252**	**169.521.874**	**144.595.086**	**0**							**3.139.754.500**	**140.216.252**	**170.641.874**	**145.495.086**	**0**	
TOTALE				**3.718.766.638**	**1.251.528.396**	**286.534.024**	**266.607.242**	**0**					**TOTALE**		**3.718.766.638**	**1.261.228.396**	**287.654.024**	**267.507.242**	**0**	

SCHEDA N. 5

Legge 9 ottobre 2023, n. 137 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 105, recante disposizioni urgenti in materia di processo penale, di processo civile, di contrasto agli incendi boschivi, di recupero dalle tossicodipendenze, di salute e di cultura, nonche' in materia di personale della magistratura e della pubblica amministrazione

Saldo netto da finanziare

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.		Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.
2	10	Istituzione delle infrastrutture digitali centralizzate per le intercettazioni - spese per investimenti		43.000.000	50.000.000	50.000.000				2	10	a2	Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della giustizia		43.000.000	50.000.000	50.000.000			
2	10	Istituzione delle infrastrutture digitali centralizzate per le intercettazioni- spese per gestione, manutenzione evolutiva e assistenza informatica dedicata		3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000			2	10	a1	Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della giustizia		3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000		
5-*bis*	1-2	Aumento da 45 a 70 del numero complessivo dei posti di funzione classificati quali incarichi superiori nell'ambito dell'organico dell'Amministrazione penitenziaria		5.209	62.502	62.502	62.502			5-*bis*	3	a1	Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della giustizia		5.209	62.502	62.502	62.502		
10	1, lett.b)	Riorganizzazione in forma dipartimentale del Ministero della cultura			171.460	171.460	171.460			10	3	a1	Riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della cultura			171.460	171.460	171.460		
Totale nettizzato				**46.005.209**	**53.233.962**	**53.233.962**	**3.233.962**	**0**							**46.005.209**	**53.233.962**	**53.233.962**	**3.233.962**	**0**	
TOTALE				**46.005.209**	**53.233.962**	**53.233.962**	**3.233.962**	**0**		**TOTALE**					**46.005.209**	**53.233.962**	**53.233.962**	**3.233.962**	**0**	

SCHEDA N. 6

Legge 6 novembre 2023, n. 155 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 settembre 2023, n. 121, recante misure urgenti in materia di pianificazione della qualità dell'aria e limitazioni della circolazione stradale

Saldo netto da finanziare

ONERI										COPERTURE										
Art.	**Co.**	**Disposizione**	**Note**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**Perm.**	**Note Plur./ suc.**	**Art.**	**Co.**	**Modalità**	**Note**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**Perm.**	**Note Plur./ suc.**
1-*bis*	1	Fondo destinato al finanziamento di investimenti proposti dai comuni, volti alla creazione e alla riqualificazione di aree attrezzate di sosta temporanea a fini turistici e alla valorizzazione del turismo all'aria aperta, attraverso apposito bando da pubblicare da parte del Ministero del turismo		32.870.000						1-*bis* 1-*bis*	2, lett.a) 2, lett.b)	b Riduzione del Fondo unico nazionale per il turismo di conto capitale, di cui all'articolo 1, comma 368, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero del turismo a2		29.870.000 3.000.000					
Totale nettizzato				**32.870.000**	**0**	**0**	**0**	**0**						**32.870.000**	**0**	**0**	**0**	**0**	
TOTALE				**32.870.000**	**0**	**0**	**0**	**0**				**TOTALE**		**32.870.000**	**0**	**0**	**0**	**0**	

SCHEDA N. 7

Legge 20 ottobre 2023, n. 158 - Istituzione del Museo della Shoah in Roma

Saldo netto da finanziare

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.
1	4	Spese necessarie alla realizzazione del Museo della Shoah in Roma		4.000.000	3.000.000	3.000.000				1	4, lett. a)	a2 Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della cultura		4.000.000	3.000.000	3.000.000			
1	4	Spese necessarie al funzionamento del Museo della Shoah in Roma				50.000	50.000			1	4, lett. b)	a1 Riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della cultura.				50.000	50.000		
Totale nettizzato				**4.000.000**	**3.000.000**	**3.050.000**	**50.000**	**0**						**4.000.000**	**3.000.000**	**3.050.000**	**50.000**	**0**	
TOTALE				**4.000.000**	**3.000.000**	**3.050.000**	**50.000**	**0**				**TOTALE**		**4.000.000**	**3.000.000**	**3.050.000**	**50.000**	**0**	

SCHEDA N. 8

Legge 13 novembre 2023, n. 159 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, recante misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalita' minorile, nonchè per la sicurezza dei minori in ambito digitale

Saldo netto da finanziare

ONERI										COPERTURE										
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.		Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.
1	*6*	*((Costruzione o rigenerazione di edifici e spazi nell'area del Comune di Caivano da destinare ad attività educative e formative, realizzati dalle istituzioni universitarie che hanno sede nella regione che ricomprende il territorio del comune medesimo))*			*5.000.000*					*1*	*7*	*b*	*((A valere sulle risorse del Fondo integrativo speciale per la ricerca (FISR) di cui all'articolo 1, comma 3, del decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204))*			*5.000.000*					
1	8	Assunzione a tempo indeterminato di 15 unità di personale non dirigenziale del corpo della polizia locale del Comune di Caivano		138.900	555.400	555.400	555.400			1	10	b	Riduzione del Fondo per le esigenze indifferibili, di cui all'art. 1, c. 200, della L. 190/2014		138.900	555.400	555.400	555.400		
2	*1*	*((Predisposizione di specifici percorsi di orientamento universitario finalizzati al supporto sociale, culturale e psicologico degli studenti presso le scuole secondarie di secondo grado site nel territorio comunale di Caivano e nei comuni limitrofi))*			*1.000.000*					*2*	2	*d*	*((A valere sui bilanci autonomi delle università di cui al comma 1 della legge n. 159/2023))*			*1.000.000*				
3-*ter*	1	Ulteriori disposizioni in materia di misure a tutela della sicurezza pubblica e della sicurezza delle città		4.000.000	4.000.000	4.000.000				3-*ter*	2	b	Riduzione delle risorse di cui all'articolo 1, comma 776, della legge 29 dicembre 2022, n. 197		4.000.000	4.000.000	4.000.000			
10	1	Incremento del Fondo per l'attivazione di incarichi temporanei di personale amministrativo, tecnico e ausiliario a tempo determinato, di cui all'art. 21 comma 4-bis del d.l. n. 75/2023		12.000.000						10	1	b	Riduzione del Fondo straordinario a sostegno della continuità didattica, di cui all'art. 5, c. 1, del d.l. n. 61/2023		9.825.264					
										10	1	b	Riduzione del Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi, di cui alla legge 440/1997		2.174.736					
10	2	Potenziamento organico dei docenti per l'accompagnamento dei progetti pilota del piano "Agenda Sud"		3.333.000	10.000.000					10	2	b	Riduzione del Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi		3.333.000	10.000.000				
10	*3*	*((Riduzione dei divari territoriali, contrasto la dispersione scolastica e l'abbandono precoce, nonché prevenire processi di emarginazione sociale))*		*25.000.000*						*10*	*3*	*d*	*((A valere sulle risorse del Programma operativo complementare POC «Per la Scuola» 2014-2020))*		*25.000.000*					

segue

Saldo netto da finanziare (in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur/ suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur/s uc.
10	5	Incremento del Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa di cui all'art. 40 del CCNL del Comparto Istruzione e Ricerca per il triennio 2016-2018		6.000.000	6.000.000	6.000.000				10	6 a1	Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'istruzione e del merito		6.000.000	6.000.000	6.000.000			
Totale netizzato				**25.471.900**	**25.555.400**	**10.555.400**	**555.400**	**0**						**25.471.900**	**25.555.400**	**10.555.400**	**555.400**	**0**	
TOTALE				**50.471.900**	**26.555.400**	**10.555.400**	**555.400**	**0**		**TOTALE**				**50.471.900**	**26.555.400**	**10.555.400**	**555.400**	**0**	

SCHEDA N. 9

Legge 27 ottobre 2023, n. 160 - Delega al Governo in materia di revisione del sistema degli incentivi alle imprese e disposizioni di semplificazione delle relative procedure nonche' in materia di termini di delega per la semplificazione dei controlli sulle attivita' economiche

Saldo netto da finanziare

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./suc.	Art.	Co.		Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./suc.
9	1	Finanziamento delle attività di digitalizzazione, modernizzazione e semplificazione delle procedure di concessione degli incentivi, nonchè per lo studio, il monitoraggio e la valutazione funzionali all'attuazione delle deleghe previste dalla legge n. 160/2023		500.000	1.000.000	1.000.000				9	1	a1	Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero delle imprese e del made in Italy		500.000	1.000.000	1.000.000			
Totale nettizzato				**500.000**	**1.000.000**	**1.000.000**	**0**	**0**							**500.000**	**1.000.000**	**1.000.000**	**0**	**0**	
TOTALE				**500.000**	**1.000.000**	**1.000.000**	**0**	**0**		**TOTALE**					**500.000**	**1.000.000**	**1.000.000**	**0**	**0**	

SCHEDA N. 10

Legge 13 novembre 2023, n. 162 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, recante disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonchè in materia di immigrazione

Saldo netto da finanziare

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.		Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur. /suc.
10	2	ZES Unica - Istituzione della Struttura di missione			8.250.579	8.250.579	8.250.579			10	10	b	Abrogazione art. 4 del d.l. n. 91/2017 (Istituzione di zone economiche speciali - ZES)			8.250.579	8.250.579	8.250.579		
12	*1*	*((Istituzione presso la struttura di missione del portale web della ZES))*			*300.000*					*12*	*3*	*b*	*((A valere sulle disponibilità del Programma nazionale capacità per la coesione finanziato dai fondi strutturali europei della programmazione 2021-2027))*			*300.000*				
13	*1*	*((Sportello unico digitale ZES - S.U.D. ZES))*			*3.500.000*					*13*	*4*	*b*	*((A valere sulle disponibilità del Programma nazionale capacità per la coesione finanziato dai fondi strutturali europei della programmazione 2021-2027))*			*3.500.000*				
18	*1*	*((Disposizioni per il potenziamento delle politiche di coesione e per l'integrazione con il PNRR))*			*50.000*					*18*	*3*	*b*	*((A valere nell'ambito delle risorse disponibili nel bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri))*			*50.000*				
19	*1*	*((Rafforzamento della capacità amministrativa degli enti territoriali e del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri - Assunzione a tempo indeterminato di 2.200 unità di personale non dirigenziale))*			*62.669.029*	*97.338.057*	*97.338.057*			*19*	*8, lett. a)*	*b*	*((A valere sulle risorse del Programma Nazionale FESR FSE+ «Capacità per la coesione 2021-2027» approvato con decisione di esecuzione C(2023) 374 del 12 gennaio 2023))*			*62.669.029*	*97.338.057*	*97.338.057*		

segue

Saldo netto da finanziare (in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.		Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.
21	4	Istituzione Fondo per la progettazione e la realizzazione di un numero idoneo di strutture di prima accoglienza e di permanenza e rimpatrio dislocate sul territorio nazionale		20.000.000						21	5	a2	Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della difesa		10.000.000					
										21	5	a2	Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'Interno		10.000.000					
21	6	Costituzione e funzionamento degli assetti tecnici connessi alle fasi preliminari correlate alla predisposizione delle aree di accoglienza, alla cantierizzazione, alla sicurezza e alla vigilanza		400.000	1.000.000					21	6	b	Riduzione della dotazione del Fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307		400.000	1.000.000				
Totale nettizzato				**20.400.000**	**9.250.579**	**8.250.579**	**8.250.579**	**0**							**20.400.000**	**9.250.579**	**8.250.579**	**8.250.579**	**0**	
TOTALE				**20.400.000**	**75.769.608**	**105.588.636**	**105.588.636**	**0**		**TOTALE**					**20.400.000**	**75.769.608**	**105.588.636**	**105.588.636**	**0**	

SCHEDA N. 11

Legge 27 novembre 2023, n. 169 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 settembre 2023, n. 131, recante misure urgenti in materia di energia, interventi per sostenere il potere di acquisto e a tutela del risparmio

Saldo netto da finanziare

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.		Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.
1	*3*	*((Azzeramento delle aliquote delle componenti tariffarie relative agli oneri generali di sistema per il settore del gas, al fine di contenere, per il quarto trimestre 2023, gli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore del gas naturale))*		*300.000.000*						*1*	*4*	*b*	*((A valere sulle risorse disponibili nel bilancio della Cassa per i servizi energetici e ambientali per l'anno 2023))*		*300.000.000*					
1	5	Riduzione al 5% dell'aliquota IVA sul gas metano nel IV trimestre 2023 (minor gettito associato agli usi civili e industriali)		626.620.000						1	7	b	Riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa alle modifiche apportate dalla rideterminazione delle risorse destinate all'erogazione del contributo ai clienti domestici residenti diversi dai titolari di bonus sociale per spese di riscaldamento relative al IV trimestre 2023, di cui all'art. 3, comma 3, del d.l. n. 34/2023	*	626.620.000					
1	6	Riduzione al 5% dell'aliquota IVA sul gas metano nel IV trimestre 2023 (minor gettito associato alle forniture di servizi di teleriscaldamento e alle somministrazioni di energia termica prodotta con gas metano nell'ambito di un "Contratto servizio energia")		41.460.000						1	7	b	Riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa alle modifiche apportate dalla rideterminazione delle risorse destinate all'erogazione del contributo ai clienti domestici residenti diversi dai titolari di bonus sociale per spese di riscaldamento relative al IV trimestre 2023, di cui all'art. 3, comma 3, del d.l. n. 34/2024	*	41.460.000					
1	8	Contributo straordinario, crescente con il numero di componenti del nucleo famigliare, per i clienti domestici residenti titolari di bonus sociale elettrico per i mesi di ottobre, novembre e dicembre 2023		203.220.000						1	9	b	Riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa alle modifiche apportate dalla rideterminazione delle risorse destinate all'erogazione del contributo ai clienti domestici residenti diversi dai titolari di bonus sociale per spese di riscaldamento relative al IV trimestre 2023, di cui all'art. 3, comma 3, del d.l. n. 34/2024		203.220.000					

segue

Saldo netto da finanziare (in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./suc.	Art.	Co.		Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./suc.
1	*8*	*((Contributo straordinario, crescente con il numero di componenti del nucleo famigliare, per i clienti domestici residenti titolari di bonus sociale elettrico per i mesi di ottobre, novembre e dicembre 2023))*		*96.780.000*						*1*	*9*	*b*	*((A valere sulle risorse disponibili nel bilancio della Cassa per i servizi energetici e ambientali (CSEA) per l'anno 2023))*		*96.780.000*					
2	1	Incremento del Fondo per l'acquisito di beni alimentari di prima necessità e dei carburanti destinati ai soggetti meno abbienti (social card), di cui all'art. 1, comma 450 della legge n. 197/2022		100.000.000						2	3	d	Versamento all'entrata del bilancio dello Stato delle risorse della contabilità speciale di cui all'art. 7-quinquies, comma 7, del d.l. 5/2009 - Fondo per l'indennizzo di risparmiatori vittime di frodi finanziarie		100.000.000					
2	4	Incremento del Fondo finalizzato a riconoscere un buono da utilizzare per l'acquisto di abbonamenti per i servizi di trasporto pubblico locale, regionale e interregionale ovvero per i servizi di trasporto ferroviario nazionale, di cui all'art. 4, comma 1, del d.l. 5/2023		12.000.000						2	6	b	Riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307		19.429.667					
2	5	Incremento del Fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio, di cui all'art. 18, comma 1, lett. a), del d.l. 68/2012, da destinare a borse di studio per l'accesso alla formazione superiore in favore degli idonei non beneficiari nelle graduatorie degli enti regionali per il diritto allo studio relative all'A.A. 2022/2023		7.429.667															
Totale nettizzato				**990.729.667**	**0**	**0**	**0**	**0**							**990.729.667**	**0**	**0**	**0**	**0**	
TOTALE				**1.387.509.667**	**0**	**0**	**0**	**0**		**TOTALE**					**1.387.509.667**	**0**	**0**	**0**	**0**	

* Fonte: relazione tecnica

SCHEDA N. 12

Legge 27 novembre 2023, n. 170 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, recante disposizioni urgenti in materia di proroga di termini normativi e versamenti fiscali

Saldo netto da finanziare

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.		Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.
7 - quater	1	Disposizioni in materia di continuità territoriale		8.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000			*7 - quater*	4	b	Riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 3, comma 33, della legge 24 dicembre 2007, n. 244		8.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000		
8	1	Proroga del termine in materia di lavoro agile per i lavoratori fragili		1.674.243						8	2	b	Riduzione delle risorse di cui all'articolo 1, comma 607, della legge 30 dicembre 2021, n. 234		1.674.243					
10	2	Contratti di supplenza breve e saltuaria del personale scolastico fino al 31 dicembre 2023		55.600.000						10	2	d	Utilizzo delle risorse disponibili di cui all'art. 231-bis, comma 1, lett. b), del d.l. n. 34/2020 - incarichi temporanei di personale scolastico per emergenza Covid		55.600.000					
13	2	*((Disposizioni urgenti in materia di prosecuzione delle attività emergenziali connesse alla crisi ucraina))*		*36.000.000*						*13*	2	*b*	*((A valere sulle risorse di cui all'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 2 marzo 2023, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 aprile 2023, n. 46))*		*36.000.000*					
14	1	Proroga di termini in materia di riorganizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dell'Avvocatura dello Stato			388.000	388.000	388.000			14	3	a1	Riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali			388.000	388.000	388.000		
14	2-*ter*	Proroga di termini in materia di riorganizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dell'Avvocatura dello Stato			250.000	250.000	250.000			14	2-*quater*	a1	Riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero			250.000	250.000	250.000		
Totale nettizzato				**65.274.243**	**1.638.000**	**1.638.000**	**1.638.000**	**0**							**65.274.243**	**1.638.000**	**1.638.000**	**1.638.000**	**0**	
TOTALE				**101.274.243**	**1.638.000**	**1.638.000**	**1.638.000**	**0**		**TOTALE**					**101.274.243**	**1.638.000**	**1.638.000**	**1.638.000**	**0**	

SCHEDA N. 13

Legge 1 dicembre 2023, n. 176 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 ottobre 2023, n. 133, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonchè per il supporto alle politiche di sicurezza e la funzionalità del Ministero dell'interno

Saldo netto da finanziare

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.		Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.
2	1	Potenziamento dei controlli sulle domande di visto di ingresso in Italia. Collocamento fuori ruolo presso il MAECI di 20 unità di personale da inviare all'estero in qualità di assistente amministrativo e di coadiutore		125.000	3.700.000	3.700.000	3.700.000			2	4	a1	Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale		125.000	3.700.000	3.700.000	3.700.000		
8	1	Sostegno organizzativo e finanziario ai comuni interessati dalla presenza dei centri e strutture di accoglienza (servizio di raccolta e smaltimento rifiuti assicurato dalle prefetture tramite procedura di affidamento diretto)		500.000	2.000.000	2.000.000				8	4	a1	Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'interno		500.000	2.000.000	2.000.000			
9	1	Incremento di 400 unità del personale delle Forze armate presso le principali infrastrutture ferroviarie del Paese dal 1 ottobre al 31 dicembre 2023, per esigenze di pubblica sicurezza		2.576.071	243.355					9	3	a1	Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti		2.576.071	243.355				

segue

Saldo netto da finanziare (in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.		Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.
10	1	Incremento delle risorse destinate alla remunerazione delle prestazioni di lavoro straordinario svolte dal personale delle Forze di polizia di cui all'art. 16, della legge n. 121/1981 - Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza e Polizia penitenziaria		17.147.000						10	2	b	Riduzione del fondo di cui all'articolo 1, comma 607, della legge 30 dicembre 2021, n. 234		15.000.000					
										10	2	a1	Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'interno		2.147.000					
11	1	Risorse destinate alla Polizia di Stato per l'acquisto e il potenziamento dell'armamento speciale per il contrasto alla criminalità organizzata e al terrorismo internazionale, nonché finanziamento di interventi vari di acquisto e adeguamento della dotazione infrastrutturale e strumentale e risorse destinate al Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile per l'acquisto e il potenziamento di dispositivi di protezione individuale e per il rinnovamento tecnologico delle dotazioni del Corpo nazionale dei vigili del fuoco		5.000.000	20.000.000	20.000.000	20.000.000			11	2	a2	Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'interno		5.000.000	20.000.000	20.000.000	20.000.000		

segue

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.		Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.
11	3	Risorse destinate all'Arma dei Carabinieri per l'acquisto di beni e servizi e l'ammodernamento dell'equipaggiamento, dell'armamento e delle altre dotazioni strumentali e infrastrutturali necessarie per l'espletamento dei compiti istituzionali		2.000.000	9.000.000	9.000.000				11	4	a1	Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della difesa		2.000.000	4.000.000	4.000.000			
										11	4	a2	Riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della difesa			5.000.000	5.000.000			
11	5	Risorse destinate alla Guardia di Finanza per l'acquisto di beni e servizi e l'ammodernamento dell'equipaggiamento, dell'armamento e delle altre dotazioni strumentali e infrastrutturali necessarie per l'espletamento dei compiti istituzionali		1.000.000	4.000.000	4.000.000				11	6	a1	Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'economia e delle finanze		1.000.000	4.000.000	4.000.000			
Totale nettizzato				**28.348.071**	**38.943.355**	**38.700.000**	**23.700.000**	**0**							**28.348.071**	**38.943.355**	**38.700.000**	**23.700.000**	**0**	
TOTALE				**28.348.071**	**38.943.355**	**38.700.000**	**23.700.000**	**0**					**TOTALE**		**28.348.071**	**38.943.355**	**38.700.000**	**23.700.000**	**0**	

SCHEDA N. 14

Legge 7 dicembre 2023, n. 183 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 ottobre 2023, n. 140, recante misure urgenti di prevenzione del rischio sismico connesso al fenomeno bradisismico nell'area dei Campi Flegrei

Saldo netto da finanziare

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.		Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.
2	3, lett. c) e d)	Piano straordinario di analisi della vulnerabilità delle zone edificate direttamente interessate dal fenomeno bradisismico - misure di mitigazione			37.000.000					7	2	b	Autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, relativamente alla quota affluita al capitolo 7458 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 luglio 2017			37.000.000				
2	3 e 4	Piano straordinario di analisi della vulnerabilità delle zone edificate direttamente interessate dal fenomeno bradisismico		8.142.858	857.142					7	1	b	Nell'ambito delle risorse disponibili sul bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri;		14.142.858	857.142				
3	1	Piano di comunicazione alla popolazione		1.000.000						7	1	b	Riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190			467.000	2.333.000			
4	1	Pianificazione speditiva di emergenza per l'area del bradisismo		750.000																
5	1	Misure urgenti per la verifica della funzionalità delle infrastrutture di trasporto e degli altri servizi essenziali		200.000						7	1									
6	1	Misure urgenti per il potenziamento della risposta operativa territoriale di protezione civile		4.050.000	467.000	2.333.000														
Totale nettizzato				**14.142.858**	**38.324.142**	**2.333.000**	**0**	**0**							**14.142.858**	**38.324.142**	**2.333.000**	**0**	**0**	
TOTALE				**14.142.858**	**38.324.142**	**2.333.000**	**0**	**0**		**TOTALE**					**14.142.858**	**38.324.142**	**2.333.000**	**0**	**0**	

SCHEDA N. 15

Legge 13 dicembre 2023, n. 189 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 144, recante disposizioni urgenti per gli Uffici presso la Corte di cassazione in materia di referendum

Saldo netto da finanziare

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.		Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.
1	1	Disposizioni urgenti in tema di impiego di personale per il rafforzamento degli Uffici presso la Corte di cassazione in materia di referendum e disposizioni in materia di piattaforma per la raccolta delle sottoscrizioni		312.048						1	6	a1	Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della giustizia		312.048					
2	1	Piattaforma referendum online			1.372.000	1.372.000	1.372.000			2	3	a1	Riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del Programma «Fondi di riserva e speciali» della Missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della giustizia			1.372.000	1.372.000	1.372.000		
Totale nettizzato				**312.048**	**1.372.000**	**1.372.000**	**1.372.000**	**0**							**312.048**	**1.372.000**	**1.372.000**	**1.372.000**	**0**	
TOTALE				**312.048**	**1.372.000**	**1.372.000**	**1.372.000**	**0**					**TOTALE**		**312.048**	**1.372.000**	**1.372.000**	**1.372.000**	**0**	

SCHEDA N. 16

Legge 13 dicembre 2023, n. 190 - Disciplina della professione di guida turistica

Saldo netto da finanziare

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.		Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.
4	1	Esame di abilitazione			300.000	170.000				14	1, lett. a)	a1	Riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero del turismo			300.000	220.000			
5	2	Realizzazione della piattaforma informatica; spese per la tenuta dell'elenco nazionale			300.000	50.000				14	1, lett. b)	a2	Riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero del turismo			300.000				
Totale nettizzato				**0**	**600.000**	**220.000**	**0**	**0**							**0**	**600.000**	**220.000**	**0**	**0**	
TOTALE				**0**	**600.000**	**220.000**	**0**	**0**		**TOTALE**					**0**	**600.000**	**220.000**	**0**	**0**	

SCHEDA N. 17

Legge 15 dicembre 2023, n. 191 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, recante misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili

Saldo netto da finanziare

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur. /suc.	Art.	Co.		Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.
1	1	Anticipazione del conguaglio per il calcolo della perequazione delle pensioni, di cui all'art. 24, comma 5, della legge n. 41 del 1986		566.000.000	566.000.000					1	2	c	Maggiori entrate per l'ano 2023		566.000.000					
										1	2	b	Utilizzo delle minori spese per l'anno 2024			566.000.000				
6	1 e 2	Determinazione del contributo di solidarietà 2024 per i soggetti che beneficiano della rideterminazione del reddito complessivo relativo al periodo di imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023			450.000.000					6	5	d	Istituzione del contributo di solidarietà a carico dei soggetti che si avvalgono delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 6 del d.l. n.145 del 2023			450.000.000				
10-*bis*	1	Misure per favorire l'accesso al trasporto pubblico da parte delle persone a mobilità ridotta			1.200.000	1.200.000	1.200.000			10-*bis*	6	b	Riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307			1.200.000	1.200.000	1.200.000		
10-*quater*	1	Incremento del fondo "Programma patenti giovani autisti per l'autotrasporto"		2.400.000						10-*quater*	1	b	Riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 505, della legge 29 dicembre 2022, n. 197		2.400.000					
11	3-*ter*	Incremento del contributo di previsto dall'articolo 2 della legge 13 maggio 1965, n. 494		16.000.000						11	3-*ter*	a1	Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'università e della ricerca		16.000.000					
13-*quater*	5	Incremento del fondo per le emergenze nazionali di cui all'articolo 44 del codice della protezione civile, di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1		50.000.000						13-*quater*	5	a1	Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023		50.000.000					
14- bis	6	*((Disposizioni relative alla gestione delle tratte autostradali A24 e A25))*		*250.000.000*	*250.000.000*					14- bis	8	b	*((A valere sulle risorse del fondo di cui all'articolo 7-bis, comma 3, del d.l.. 68 del 2022))*		*250.000.000*	*250.000.000*				

segue

Saldo netto da finanziare (in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.		Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.
16	2	Contributo in favore della Federazione ciclistica italiana al fine di assicurare il completamento della realizzazione di un Velodromo nel comune di Spresiano		8.000.000						16	3	d	Versamento all'entrata del bilancio dello Stato, da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri a valere sulle risorse affluite al proprio bilancio autonomo per effetto dell'art. 10, c. 3, del d.l. 73 del 2021 - contributi per spese sanitarie emergenza COVID in favore di società sportive dilettantistiche		8.000.000					
17- ter	*1*	*((Integrazione del consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPS))*			*27.539*	*27.539*	*27.539*			*17-* ter	*2*	*d*	*((A valere sugli stanziamenti di bilancio dell'INPS))*			*27.539*	*27.539*	*27.539*		
18	*3*	*((Disposizioni inerenti ai lavoratori a tempo parziale ciclico))*		*30.000.000*						*18*	*4*	*b*	*((A valere sul Fondo di cui all'articolo 1, comma 971, della legge 30 dicembre 2021, n. 234))*		*30.000.000*					
20- bis	*1*	*((Misure urgenti in materia di istruzione))*			*60.000.000*	*60.000.000*	*36.000.000*			*20-* bis	*2*	*d*	*((A valere sulle risorse del PNRR))*			*60.000.000*	*60.000.000*	*36.000.000*		
21	1,2,3,5,7 e 9	Misure in materia di immigrazione e sicurezza e per la prosecuzione delle attività emergenziali connesse alla crisi ucraina		29.859.000						21	12	b	Utilizzo di quota parte delle risorse rivenienti dalle modifiche di cui alla lettera b) del comma 2		29.859.000					
21	10	Proroga per il 2024 delle 24 posizioni aggiuntive nel contingente dell'Arma dei Carabinieri da inviare con compiti di protezione e scorta presso le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari, di cui all'art. 4, comma 2, del d.l. 14 del 2022			2.200.000					21	11	a1	Riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale			2.200.000				
22-*bis*	1	Bonus psicologo		5.000.000						22-*bis*	1	a1	Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero		5.000.000					

segue

Saldo netto da finanziare (in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.		Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.
1	1	Anticipazione del conguaglio per il calcolo della perequazione delle pensioni, di cui all'art. 24, comma 5, della legge n. 41 del 1986		1.472.000.000						23	7, lett. a)	b	Riduzione degli stanziamenti, di competenza e di cassa, delle missioni e dei programmi per gli importi indicati nell'allegato 1 del d.l 145 del 2023		3.134.800.000					
3		Incremento IVC anno 2023 - Personale a tempo indeterminato delle amministrazioni statali		2.000.000.000						23	7, lett. b)	b	Riduzione, in relazione alle risultanze emerse dall'attività di monitoraggio a tutto il 30 settembre 2023, delle risorse finanziarie iscritte in bilancio ai sensi dell'articolo 6, comma 8, del decreto legislativo 29 dicembre 2021, n. 230		350.000.000					
4	1	Rinvio all'esercizio successivo a quello di riferimento (con possibilità di rateizzazione) del versamento della seconda rata di acconto delle imposte dirette per le persone fisiche titolari di partita IVA che nel periodo d'imposta precedente dichiarano ricavi o compensi di cui agli art. 53 e 55 del T.U.I.R. di ammontare non superiore a 170 mila euro		2.540.900.000						23	7, lett. c)	b	Riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 12, comma 1, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26		258.000.000					
5	1	Rinvio al 30/06/2024 del termine entro cui è possibile riversare i crediti d'imposta per attività di ricerca e sviluppo indebitamente utilizzati in compensazione, ai sensi dell'art. 5, commi 7-12, del d.l. 146/2021		33.000.000	10.700.000	10.700.000				23	7, lett. d)	b	Riduzione del fondo di cui all'articolo 41-*bis* della legge 24 dicembre 2012, n. 234		50.000.000					
8	1	Differimento al 30 novembre 2024 del termine entro cui il GSE è tenuto alla restituzione del prestito infruttifero erogato ai sensi dell'art. 5-bis del d.l. 50 del 2022		4.000.000.000						23	7, lett. e)	b	Riduzione del fondo di cui all'articolo 1, comma 199, della legge 23 dicembre 2014, n. 190		5.000.000					
9	1	Contributo alla Regione Siciliana per l'anno 2023 erogato a titolo di concorso all'onere derivante dall'innalzamento della quota di compartecipazione regionale alla spesa sanitaria dal 42,50 al 49,11%, in attuazione dell'accordo sottoscritto in data 16 ottobre 2023		300.000.000						23	7, lett. f)	b	Riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307		130.000.000					
9	3,5 e 6	Disposizioni in favore delle Province autonome di Trento e Bolzano		105.000.000	49.061.000	25.000.000	25.000.000			23	7, lett. g)	b	Riduzione del Fondo di cui all'articolo 22, comma 1-ter, della legge 5 maggio 2009, n. 42		200.000.000					

segue

Saldo netto da finanziare (in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.		Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.
9	10	Contributo a favore della regione Molise vincolato alla riduzione del disavanzo di amministrazione		40.000.000						23	7, lett. h)	b	Riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 4, comma 3, della legge 7 agosto 1997, n. 266		172.000.000					
9	11	Incremento del fondo di cui all'art. 1, comma 821, della legge 178 del 2020, destinato all'erogazione degli indennizzi in favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati, di cui alla legge 210 del 1992		50.000.000						23	7, lett. i)	b	Riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 396, della legge 30 dicembre 2021, n. 234			1.000.000.000				
10	1	Rifinanziamento del Fondo di cui all'art. 200, comma 1, del d.l. 34 del 2020, finalizzato alla compensazione in via definitiva della riduzione dei ricavi tariffari delle aziende di trasporto pubblico locale conseguente alle limitazioni disposte in relazione all'emergenza sanitaria da COVID-19		500.000.000						23	7, lett. l)	b	Riduzione del Fondo per le politiche in favore delle persone con disabilità di cui all'articolo 1, comma 178, della legge 30 dicembre 2021, n. 234		350.000.000					
10	2	Incremento del fondo di cui all'art. 4, comma 1, del d.l. 5 del 2023, finalizzato a riconoscere un buono per l'acquisto di abbonamenti per i servizi di trasporto pubblico locale, regionale e interregionale ovvero per i servizi di trasporto ferroviario nazionale		35.000.000						23	7, lett. m)	d	Versamento all'entrata del bilancio dello Stato, nel medesimo anno, di una corrispondente somma iscritta in conto residui nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, con riferimento all'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 27, comma 17, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77		2.530.000.000					
11	1	Fondo finalizzato alla corresponsione di tutti gli importi dovuti a titolo di co-finanziamento nell'ambito delle procedure amministrative ai sensi dell'art. 1, comma 4-ter, e dell'art. 1-bis, della legge 338 del 2000, per il sostegno alla residenzialità degli studenti universitari		96.570.000	13.349.000	13.349.000	13.349.000			23	7, lett. n)	d	Versamento in entrata da parte di Cassa depositi e prestiti con riferimento alle somme giacenti sui conti di tesoreria riferite all'articolo 5, comma 3, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, come indicate all'articolo 6, comma 6, lettera c), del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 5 dicembre 2003		2.775.000.000					

segue

Saldo netto da finanziare (in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.		Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.
12	1	Incremento del finanziamento concesso al Gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale a copertura degli investimenti relativi alla rete tradizionale (art.1, comma 396 della legge 234 del 2021)		1.000.000.000						23	7, lett. o)	c	Utilizzo delle maggiori entrate derivanti dagli articoli 3, 4, 5 e 6 della medesima legge n. 191 del 2023		2.990.900.000			54.400.000		
13	1	Sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese, attuato ai sensi dell'art. 2 del d.l. n. 69 del 2013 (contributi per acquisto di macchinari, impianti e attrezzature)		50.000.000						23	7, lett. p)	b	Utilizzo di quota parte delle minori spese derivanti dall'articolo 1 della medesima legge n. 191 del 2023		1.472.000.000					
14	1	Incremento del fondo per la corresponsione dell'indennizzo eventualmente dovuto al concessionario autostradale inadempiente, di cui all'art. 7-bis, comma 3, del d.l. 68 del 2022		150.000.000																
15	1	Rifinanziamento dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 4, comma 3, della legge 266 del 1997, finalizzata ad accelerare la realizzazione dei programmi di ammodernamento e rinnovamento destinati alla difesa nazionale		326.000.000																
16	1	Incremento del contributo assegnato al CONI, ai sensi dell'art. 1, comma 630, della legge 145 del 2018, per le attività connesse alla preparazione olimpica e al supporto della delegazione italiana per i Giochi Olimpici di Parigi 2024		13.000.000						23	7, lett. q)	d	Ricorso all'indebitamento autorizzato dal Senato della Repubblica e dalla Camera dei deputati l'11 ottobre 2023 con le risoluzioni di approvazione della relazione presentata al Parlamento ai sensi dell'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243		13.563.770.000	4.655.596.000	218.049.000	105.249.000		
17	1	Incremento del Fondo nazionale per le politiche sociali		10.000.000																
20	1	Incremento del contributo alle scuole dell'infanzia paritarie di cui all'art. 1, comma 328 legge 234 del 2021		50.000.000																
21	1,2,3,5,7 e 9	Misure in materia di immigrazione e sicurezza e per la prosecuzione delle attività emergenziali connesse alla crisi ucraina		210.000.000	44.486.000															
23	1	Istituzione di un fondo destinato all'attuazione della manovra di bilancio 2024-2026			2.760.000.000	104.000.000	16.000.000													

segue

Saldo netto da finanziare (in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur/ suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur/ suc.
23	2	Risorse destinate al perfezionamento delle regolazioni contabili del bilancio dello Stato connesse al maggior tiraggio delle agevolazioni per i bonus edilizi		15.000.000.000								*(vedi pagina precedente)*							
23	4	Incremento del Fondo per l'attuazione degli interventi in materia di riforma del sistema fiscale , di cui all'art. 1, comma 2, della legge 178 del 2020			216.100.000														
23	5	Rifinanziamento dell'autorizzazione di cui all'art. 27, comma 17, del d.l. 34 del 2020 (Patrimonio Destinato)			2.540.900.000														
23	6	Interessi passivi connessi alle emissioni necessarie a finanziare i maggiori impieghi previsti dal presente decreto per l'anno corrente			21.000.000	65.000.000	105.300.000												
Totale nettizzato				**28.658.729.000**	**6.674.996.000**	**219.249.000**	**160.849.000**	**0**						**28.658.729.000**	**6.674.996.000**	**219.249.000**	**160.849.000**	**0**	
TOTALE				**28.938.729.000**	**6.985.023.539**	**279.276.539**	**196.876.539**	**0**		**TOTALE**				**28.938.729.000**	**6.985.023.539**	**279.276.539**	**196.876.539**	**0**	

SCHEDA N. 18

Legge 27 dicembre 2023, n. 206 - Disposizioni organiche per la valorizzazione, la promozione e la tutela del Made in Italy

Saldo netto da finanziare

ONERI										COPERTURE										
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.		Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur. /suc.
4	1	Istituzione del Fondo nazionale del Made in Italy nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle finanze.		700.000.000	300.000.000					4	4	d	Versamento all'entrata del bilancio dello Stato, nel medesimo anno, delle somme iscritte in conto residui nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze con riferimento all'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 27, comma 17, del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34		700.000.000						
										4	4	b	Riduzione della dotazione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 209, della legge 30 dicembre 2018, n. 145			300.000.000					
4	6	Pagamento delle commissioni spettanti al gestore del Fondo nazionale del Made in Italy			2.500.000	2.500.000	2.500.000			4	6	a1	riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero			2.500.000	2.500.000	2.500.000		
11	1	Promozione e sostegno degli investimenti nel territorio nazionale finalizzati alla transizione ecologica e digitale nel settore tessile, della moda e degli accessori		5.000.000	10.000.000					11	4	a2	Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero delle imprese e del *Made in Italy*		5.000.000	10.000.000				

segue

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.		Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.
13	1	Istituzione Fondo per l'incentivo alla nautica da diporto sostenibile			3.000.000					13	5	a1	Riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero delle imprese e del *Made in Italy*			3.000.000				
29	1	Riconoscimento contributo per il sostegno agli investimenti delle imprese culturali e creative			3.000.000	3.000.000	3.000.000			29	3	a2	Riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della cultura			3.000.000	3.000.000	3.000.000		
32	1	Potenziamento degli uffici consolari nei Paesi ad alta intensità di flussi turistici verso l'Italia (contratti a tempo determinato)			2.000.000					32	2	a1	Riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale			2.000.000				

segue

Saldo netto da finanziare (in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.		Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.
35	1	Istituzione Fondo per la promozione della cucina italiana all'estero			1.000.000	1.000.000				35	4	a1	Riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste			1.000.000	1.000.000			
37	1	Istituzione Fondo di supporto al riconoscimento delle certificazioni II.GG. e dei prodotti agroalimentari italiani			2.000.000	2.000.000				37	6	a1	Riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste			2.000.000	2.000.000			
38	1	Istituzione Fondo a sostegno dei Comuni che si impegnano a ripristinare, manutenere e valorizzare le infrastrutture di interesse storico e paesaggistico percorse dagli animali negli spostamenti per la transumanza, la monticazione, l'alpeggio e altre pratiche tradizionali locali			1.000.000	1.000.000				38	3	a2	Riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste			1.000.000	1.000.000			

segue

Saldo netto da finanziare (in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.		Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.
39	1	Istituzione Fondo Distretti del prodotto tipico italiano			2.000.000	2.000.000				39	8	a2	Riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste			2.000.000	2.000.000			
5	1	Rifinanziamento Fondo di cui all'articolo 4 bis d.lgs n.185/2000 per interventi rivolti alle imprese a prevalente partecipazione femminile			15.000.000					59	1, lett.a)	b	Riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 402, della legge 29 dicembre 2022, n. 197		4.000.000	87.000.000				
6	4	Concessione Voucher 3I per l'anno 2024 a start up innovative e microimprese		8.000.000	1.000.000					59	1, lett. b)	a1	Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero delle imprese e del *Made in Italy*		9.200.000	16.680.100	680.100	680.100		
8	1	Sostegno a Filiera legno-arredo 100% nazionale			25.000.000					59	1, lett. c)	d	Utilizzo delle risorse del Fondo per il riaccertamento dei residui passivi di conto capitale, di cui all'articolo 34-ter, comma 5, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, iscritto nello stato di previsione del Ministero delle imprese e del *Made in Italy*		10.000.000					

segue

Saldo netto da finanziare (in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.
10	1	Valorizzazione della filiera delle fibre tessili naturali e provenienti da processi di riciclo			15.000.000														
19	1	Fondazione "Imprese e competenze per il *Made in Italy*"			1.500.000	500.000	500.000												
33	1	Sostegno al settore fieristico e sostegno ai mercati rionali		10.000.000	10.000.000														
46	1	Contributo alle associazioni di produttori per la predisposizione del disciplinare dei prodotti industriali e artigianali tipici			3.000.000														
47	1	Contributi per progetti che prevedono la ricerca applicata, lo sviluppo e l'utilizzo delle tecnologie basate su registri distribuiti per la realizzazione di sistemi di tracciabilità delle filiere produttive del *Made in Italy*		4.000.000	26.000.000							*(vedi pagine precedente)*								
47	1	Catalogo nazionale Blockchain-istituzione e funzionamento		200.000	50.000	50.000	50.000												
48	1	Contributo per investimenti in progetti per ambienti virtuali			5.000.000														
51	1, lett.b)	Modifiche al sistema delle sanzioni in materia di contraffazione			130.100	130.100	130.100												
57	1	Fondo per la promozione e comunicazione delle misure in materia di *Made in Italy*		1.000.000	2.000.000														
Totale nettizzato				**728.200.000**	**430.180.100**	**12.180.100**	**6.180.100**	**0**						**723.200.000**	**430.180.100**	**12.180.100**	**6.180.100**	**0**	
TOTALE				**728.200.000**	**430.180.100**	**12.180.100**	**6.180.100**	**0**				**TOTALE**		**723.200.000**	**430.180.100**	**12.180.100**	**6.180.100**	**0**	

SCHEDA N. 19

Legge 30 dicembre 2023, n. 214 - Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022

Saldo netto da finanziare

ONERI											COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.	Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.
2	1	Promozione dell'utilizzo dei contatori intelligenti di seconda generazione e accesso ai dati di consumo tramite il sistema informativo integrato		500.000	1.000.000					2	3 a2	Riduzione dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica		500.000	1.000.000				
Totale nettizzato				**500.000**	**1.000.000**	**0**	**0**	**0**						**500.000**	**1.000.000**	**0**	**0**	**0**	
TOTALE				**500.000**	**1.000.000**	**0**	**0**	**0**				**TOTALE**		**500.000**	**1.000.000**	**0**	**0**	**0**	

SCHEDA N. 20

D.lgs. 29 agosto 2023, n. 120 - Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 28 febbraio 2021, nn. 36, 37, 38, 39 e 40

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	**Co.**	**Disposizione**	**Note**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**Perm.**	**Note Plur./ suc.**	**Art.**	**Co.**		**Modalità**	**Note**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**Perm.**	**Note Plur./ suc.**
1	8-*sexies*	Contributo alle associazioni e società sportive dilettantistiche iscritte nel Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche di cui al capo I del decreto legislativo 28 febbraio 2021 n. 39		8.300						1	8-*undecies*	b	Versamento all'entrata del bilancio dello Stato da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri a valere sulle risorse affluite sul proprio bilancio autonomo per effetto dell'articolo 10, comma 3, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito con modificazioni dalla legge 23 luglio 2021, n. 106		8.300					
1	29	Compensi per i collaboratori coordinati e continuativi nell'area del dilettantismo			3.500	1.900	1.900			6	1		Riduzione del fondo di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito con modificazioni dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307			3.500	1.900	1.900		
Totale nettizzato				**8.300**	**3.500**	**1.900**	**1.900**	**0**							**8.300**	**3.500**	**1.900**	**1.900**	**0**	
TOTALE				**8.300**	**3.500**	**1.900**	**1.900**	**0**		**TOTALE**					**8.300**	**3.500**	**1.900**	**1.900**	**0**	

SCHEDA N. 21

Decreto legislativo 30 novembre 2023, n. 175 - Riordino e revisione degli ammortizzatori e delle indennità e per l'introduzione di un'indennità di discontinuità in favore dei lavoratori del settore dello spettacolo

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.		Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.
7	1	Riduzione contributiva a carico dei lavoratori subordinati di cui all'articolo 1 del d.lgs. n. 175 del 2023 del contributo addizionale di cui all'articolo 2, comma 28, della legge 28 giugno 2012, n. 92				4.800	2.900			9	3, lett.a)	c	Maggiori entrate contributive derivanti dall'articolo 7 del d.lgs. 175 del 2023			12.200	12.400	12.700		
8	3	L'indennità per i lavoratori autonomi dello spettacolo non si applica agli eventi di cessazione involontaria intervenuti a decorrere dal 1° gennaio 2024			5.600	5.600	5.400			9	3, lett.b)	c	Maggiori entrate contributive derivanti dall'articolo 8. comma 2 del d.lgs. 175 del 2023				3.700	2.200		
9	1	Prestazioni per l'indennità di discontinuità		90.600	39.600	40.700	41.600			9	3, lett.c)	b	Riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 352, della legge della legge 30 dicembre 2021, n. 234		90.600	33.000	35.000	35.000		
Totale nettizzato				**90.600**	**45.200**	**51.100**	**49.900**	**0**							**90.600**	**45.200**	**51.100**	**49.900**	**0**	
TOTALE				**90.600**	**45.200**	**51.100**	**49.900**	**0**		**TOTALE**					**90.600**	**45.200**	**51.100**	**49.900**	**0**	

SCHEDA N. 22

D.lgs. 23 novembre 2023, n. 182 - Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 2018/1727 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (EUROJUST) e che sostituisce e abroga la decisione 2002/187/GAI del Consiglio

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI										COPERTURE										
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.		Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.
2	1	Composizione della struttura operativa italiana presso l'Eurojust								15	1	b	Utilizzo delle risorse rinvenienti dall'abrogazione delle disposizioni di cui all'articolo 14 dellalegge 14 marzo 2005, n. 41		458,697					
4	1	Trattamento economico del membro nazionale presso l'Eurojust e dell'aggiunto del membro nazionale								15	1	b	Riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all' articolo 11, comma 3, della legge 4 agosto 2022, n. 127		273,862					
6	1	Nomina dell'assistente del membro nazionale presso l'Eurojust								15	1	b	Riduzione del fondo per il recepimento della normativa europea, di cui all'articolo 41-*bis* della legge 24 dicembre 2012, n. 234		39,670					
7	1	Nomina di un aggiunto e di assistenti ulteriori del membro nazionale presso l'Eurojust		772,229						15	1									
Totale nettizzato				**772**	**0**	**0**	**0**	**0**							**772**	**0**	**0**	**0**	**0**	
TOTALE				**772**	**0**	**0**	**0**	**0**		**TOTALE**					**772**	**0**	**0**	**0**	**0**	

SCHEDA N. 23

Decreto legislativo 27 dicembre 2023, n. 209 - Attuazione della riforma fiscale in materia di fiscalità internazionale

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.		Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.
3	1	Semplificazione della disciplina delle società estere controllate				7.400	4.200			62	2	c	Utilizzo delle maggiori entrate derivanti dall'attuazione dell'art. del d.lgs. 209 del 2023				7.400	4.200		
62	1	Istituzione del fondo per l'attuazione della delega fiscale				373.900	423.700			62	2	c	Utilizzo delle maggiori entrate derivanti dall'attuazione dell'art. 18 del d.lgs. 209 del 2023				373.900	423.700		
Totale nettizzato				**0**	**0**	**381.300**	**427.900**	**0**							**0**	**0**	**381.300**	**427.900**	**0**	
TOTALE				**0**	**0**	**381.300**	**427.900**	**0**		**TOTALE**					**0**	**0**	**381.300**	**427.900**	**0**	

SCHEDA N. 24

Decreto legislativo 30 dicembre 2023, n. 216 - Attuazione del primo modulo di riforma delle imposte sul reddito delle persone fisiche e altre misure in tema di imposte sui redditi

Saldo netto da finanziare
(in migliaia)

ONERI										COPERTURE									
Art.	Co.	Disposizione	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.	Art.	Co.		Modalità	Note	2023	2024	2025	2026	Perm.	Note Plur./ suc.
1	1	Revisione della disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche								6	2, lett. a)	b	Riduzione della dotazione del Fondo per la riduzione della pressione fiscale di cui all'articolo 1, comma 130, della legge 29 dicembre 2022, n. 197;			4.064.000				
2	1	Revisione della disciplina delle detrazioni fiscali								6	2, lett. b)	b	Riduzione della dotazione del Fondo per l'attuazione degli interventi in materia di riforma del sistema fiscale di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 30 dicembre 2020, n. 178			216.100				
4	1	Maggiorazione del costo ammesso in deduzione in presenza di nuove assunzioni			4.280.100	1.706.400	135.700			6	2, lett. c)	c	Utilizzo delle maggiori entrate derivanti dall'attuazione degli articoli 1,2 e 5 del d.lgs. 216 del 2023				5.188.700	2.817.600		
6	1	Incremento del fondo per l'attuazione della delega fiscale di cui all'articolo 22, comma 3, secondo periodo della legge 9 agosto 2023, n. 111				3.482.300	2.681.900			6	2, lett. c)	b	Utilizzo delle minori spese derivanti dall'attuazione degli articoli 1,2 e 5 del d.lgs. 216 del 2023							
Totale nettizzato				**0**	**4.280.100**	**5.188.700**	**2.817.600**	**0**							**0**	**4.280.100**	**5.188.700**	**2.817.600**	**0**	
TOTALE				**0**	**4.280.100**	**5.188.700**	**2.817.600**	**0**		**TOTALE**					**0**	**4.280.100**	**5.188.700**	**2.817.600**	**0**	

APPENDICE

RELAZIONI QUADRIMESTRALI ANNI 2012 - 2023

SINTESI DEI PROFILI METODOLOGICI

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

La rassegna che segue espone, in forma di sintesi, le principali tematiche oggetto di riflessione da parte della Corte in occasione dell'analisi delle leggi statali di spesa del 2012 e del 2023.

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

Sommario:

LEGGI ORDINARIE*: 1) Nuove tendenze nell'attuazione dell'obbligo di copertura: 1-*bis*) Copertura con rinvio generico alla riduzione degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente; 2) La Relazione tecnica: a) Relazione tecnica: il problema delle entrate; b) Relazioni tecnica: l'ipotesi della sottostima di oneri; b.2) segue, sottostima degli oneri e clausola di salvaguardia; b.1) segue, sottostima degli oneri e tecnica del tetto di spesa; b.3) segue, sottostima degli oneri e possibile formazione di debiti fuori bilancio; b.4) segue, sottostima degli oneri e disaccantonamento degli interessi; c) Relazione tecnica e regolazioni contabili; d) Relazione tecnica e copertura sul solo fabbisogno; e) Relazione tecnica e clausola finale; f) La mancata individuazione dell'onere da parte della singola norma; 3) La ragionevolezza dei limiti di spesa; 4) Copertura: valutazione degli oneri anche con riferimento a saldi di bilancio diversi dal saldo netto da finanziare; 5) Copertura finanziaria sui residui; 6) Copertura finanziaria con la tecnica del tetto di spesa; 7) Mancata indicazione delle precipue forme di copertura; 8) La riduzione di spesa dei Ministeri come forma di compensazione; 9) Copertura con rimodulazione di risorse di bilancio; 10) Coperture a valere su fondo originariamente finalizzato al pagamento di debiti commerciali; 11) Copertura di oneri di personale con riduzione dell'organico; 12) Copertura di oneri di personale con rinvio alle risorse future; 13) Le clausole di neutralità o di invarianza; 14) Copertura: ipotesi di assenza della indicazione dell'onere complessivo e della sua distribuzione per singolo esercizio; 15) Eventi eccezionali e piano di rientro di cui all'art. 6 della legge n. 243 del 2012; 15-*bis*) In tema di interpretazione dell'art. 6 della legge n. 243 del 2012; 16) Il rinvio, a copertura, alle "risorse in essere"; 17) Copertura del minor gettito fiscale; 18) La rilevanza dell'allegato 1 della legge n. 196 del 2009; 19) Copertura su fondo speciale oltre il triennio; 20) Utilizzo di disponibilità finanziate mediante emissione di debito pubblico; 21) Utilizzo delle contabilità speciali; 22) Copertura a carico dell'avanzo di amministrazione dell'ente territoriale; 23) La previsione di "facoltà" (non obblighi) onerose per gli enti locali tenuto conto del vincolo del pareggio di bilancio; 24) La mancata copertura nel caso di oneri già previsti nei saldi tendenziali; 25) La configurazione dell'onere in caso di dipendenza da variabili "esogene"; 26) L'esplicitazione delle clausole di monitoraggio; 27) L'utilizzo per finalità difformi dell'accantonamento di fondo speciale dedicato al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale; 28) Il problema del riferimento della copertura finanziaria alle singole norme ovvero alla legge nel suo complesso; 29) La copertura mediante riassegnazione dei residui perenti; 30) Norme potenzialmente onerose, che per le variabili che le connotano, non si*

prestano ad un'agevole quantificazione ex ante; 31) Gli effetti dell'entrata in vigore della c.d. "competenza potenziata"; 32) Le contabilità fuori bilancio; 33) Aspetti innovativi nella stima degli oneri anche in termini di cassa; 34) Le compensazioni sui "tendenziali"; 35) La questione delle garanzie: gli effetti di cassa; 36) La modificabilità ex post *in via amministrativa degli interventi della legge onerosa; 37) Le coperture a debito nella fase dell'emergenza pandemica; 38) La peculiare previsione di un meccanismo flessibile di determinazione degli oneri e delle relative coperture; 39) Mancata indicazione della precipua forma di copertura: il caso degli interventi da finanziare sui fondi PNRR e sul Piano complementare; 40) Casi residuali di incoerenza con la legge di contabilità;* 41*) La delegificazione della decisione sui programmi di bilancio; 42) La compensazione degli effetti di cassa della conservazione in conto residui di stanziamenti non utilizzati; 43) Mancata, specifica copertura delle assunzioni del pubblico impiego; 44) Tendenze evolutive nella struttura contabile delle leggi d'investimento.*

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

LEGGI ORDINARIE

1) Nuove tendenze nell'attuazione dell'obbligo di copertura

La copertura finanziaria va sempre di più delimitandosi ai soli casi in cui il contenuto della norma onerosa attenga a funzioni nuove o diverse rispetto ai macro-flussi di finanza

pubblica, in ottemperanza all'obbligo di non peggiorare il bilancio in essere ed il relativo saldo. È il caso delle norme che non riguardino le grandi aree di spesa, come la sanità, la previdenza, le politiche del lavoro, la spesa relativa al pubblico impiego.

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

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

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

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

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

In sintesi, la logica "micro" dell'obbligo di copertura (considerate anche le modalità di decisione per la spesa in conto capitale) appare progressivamente confinata ad un ruolo marginale, sul piano sia quantitativo che finanziario, limitandosi essa sempre di più alle materie che non si iscrivono nei grandi flussi di spesa della finanza pubblica. Ciò comporta un alleggerimento del peso della decisione finanziaria suggellato in via primaria, su cui si basa invece l'obbligo costituzionale di copertura. Un'altra conseguenza è la già accennata

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

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

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

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

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

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

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

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

2) La Relazione tecnica

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

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

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

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

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

a) Relazione tecnica: il problema delle entrate

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

a fronte di oneri che presentano mediamente un livello di certezza maggiore e, dunque, un coefficiente di realizzazione il più delle volte tendente all'unità.

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

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

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

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

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

La questione assume rilievo anche con riferimento al meccanismo delle clausole di salvaguardia così come novellato a partire dal 2016, in virtù del quale l'intervento legislativo correttivo per il primo anno è previsto solo come terza tipologia d'intervento dopo che le risorse a legislazione vigente si siano dimostrate insufficienti a far fronte al disallineamento tra oneri e coperture: caso, questo, reso peraltro più probabile in ragione dello stesso e perdurante meccanismo di riduzione degli stanziamenti di spesa dei Ministeri, presente in diverse previsioni contenute nelle leggi di bilancio.

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

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

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

Un caso in cui emerge particolarmente la carenza delle Relazioni tecniche riguarda l'assunzione tra i mezzi di copertura del disaccantonamento degli interessi inclusi nelle

previsioni di bilancio in relazione alle emissioni autorizzate a seguito del decreto-legge n. 237 del 2017 (interventi in materia bancaria).

c) Relazione tecnica: le regolazioni contabili

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

d) Relazione tecnica e copertura sul solo fabbisogno

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

e) Relazione tecnica e clausola finale

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

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

Si rileva la tecnica di scrittura di norme che non riportano il proprio costo, limitandosi a rinviare alle apposite disposizioni relative alla copertura finanziaria. Ne consegue che l'informazione riferita all'onere della singola disposizione è ricavabile solo dalla Relazione tecnica, nonché dal relativo allegato informativo.

Si tratta di una scelta di tecnica legislativa – quella consistente nella mancata indicazione dell'onere da parte della singola disposizione e contestuale rinvio alla norma di copertura - che va sottolineata per il fatto di non risultare in linea con il dettato della legge di contabilità.

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

3) La ragionevolezza dei limiti di spesa

La legge di contabilità incanala le fattispecie normative onerose, ai fini delle forme di definizione degli oneri, essenzialmente in due tipologie. Da un lato, vi è l'opzione di fissare

un limite massimo, se il tipo di onere sottostante presenta un'accentuata flessibilità, nel qual caso il tetto di spesa può rappresentare un presidio valido ai fini dell'effettivo contenimento dell'onere stesso all'interno del limite prefissato. Dall'altro, vi è l'opzione volta a prevedere oneri solo valutati (con possibile attivazione dei meccanismi di garanzia di cui all'art. 17 della legge di contabilità, commi 12 e ss., quali riduzione di stanziamenti di bilancio "compensabili" o l'introduzione di misure correttive di carattere normativo), cui si ricorre quando il meccanismo sottostante che genera pressione sul bilancio presenti elementi di rigidità ed automaticità, sicché non appare del tutto garantito che il relativo flusso effettivo possa essere contenuto nel tetto di spesa. Il riferimento è non solo alle situazioni esplicitamente costruite dalla norma sostanziale come diritti soggettivi, ma anche all'ampia gamma di situazioni individuali cui può dar luogo la normativa e che comunque non presenta effettivi elementi di modulabilità ed elasticità dal punto di vista dell'erogatore della prestazione (Pubblica amministrazione). È il caso anche di fattispecie la cui evoluzione in termini finanziari dipende da variabili esogene, il cui effetto può confliggere con un tetto di spesa, in quanto non prevedibili *ex ante* nei loro effetti. In questi casi appare incongruo adottare la tecnica del limite di spesa, specialmente se sono numerose le situazioni soggettive interessate o disciplinate dalle normative di merito. Va ribadito il punto di fondo della problematica che, a fronte di fattispecie normative di particolare delicatezza e complessità nonché tali da creare una pressione sui bilanci con forti elementi di automaticità, la tecnica del tetto di spesa può presentare maggiori rischi sul piano finanziario ovvero in ordine all'effettiva implementazione della normativa nel suo complesso. Al riguardo, il ricorso a tale modalità di copertura può determinare che, pur a fronte di un onere costruito correttamente in termini di mera valutazione, la sua rilevanza in termini quantitativi dovrebbe indurre una certa prudenza nel ricorso alla mera valutazione degli oneri, pur in presenza di fattori sottostanti ad alto contenuto di automaticità. Infatti, in tal caso può risultare praticamente nulla la possibilità di far fronte ad un eventuale scostamento ricorrendo a spazi idonei nel bilancio a legislazione vigente, sicché il meccanismo implicito di salvaguardia finisce con il risolversi, di fatto, in un rinvio alla presentazione, già per l'esercizio in corso, di un'iniziativa legislativa ad opera del Governo, ancorché da adottare "tempestivamente", come prescrive l'art. 17, comma 13, della legge di contabilità, ma pur sempre esito di una valutazione discrezionale.

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

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

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

5) Copertura finanziaria sui residui

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

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

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

6) Copertura finanziaria con la tecnica del tetto di spesa

Il ricorso, a copertura, alla tecnica del tetto di spesa, se può ritenersi ragionevole laddove l'onere sottostante presenti una accentuata flessibilità, non sempre è coerente con la dimensione dell'intervento legislativo e soprattutto con il livello di automaticità del relativo impatto sui bilanci: in tal ipotesi, è lo stesso limite di spesa a poter risultare travolto ovvero trascinato dalla pressione degli elementi di base che determinano l'onere, soprattutto se si è in presenza non solo di diritti soggettivi come tali espressamente conclamati dalla norma, ma anche di una serie di situazioni soggettivamente rilevanti e difficilmente comprimibili ovvero modulabili per tener conto delle risorse di volta in volta disponibili. La questione assume un particolare rilievo anche alla luce dell'indebolimento del meccanismo delle clausole di salvaguardia così come novellato nel 2016, in virtù del quale l'iniziativa legislativa è prevista solo come terza tipologia d'intervento dopo che le risorse a legislazione vigente si siano dimostrate insufficienti a far fronte al disallineamento tra oneri e coperture.

7) Mancata indicazione delle precipue forme di copertura

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

profilo delle coperture finanziarie, di cui deve essere dimostrato e ricostruibile il quadro della relativa sostenibilità.

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

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

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

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

9) Copertura con rimodulazione di risorse di bilancio

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

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

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

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

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

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

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

presupposto che una copertura effettiva non può che assumere come riferimento l'organico di fatto.

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

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

13) Le clausole di neutralità o di invarianza

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

La nuova legge di contabilità ha previsto, nel caso di ricorso alle clausole di neutralità, l'obbligo di indicare l'entità delle risorse in essere, anche tenendo conto delle facoltà in termini di riprogrammazione, e le unità gestionali di bilancio interessate, escludendo comunque la previsione di tali clausole nel caso di spese di natura obbligatoria. Nonostante tali stringenti vincoli, si registra la persistenza, di una legislazione corredata di clausole di invarianza del tutto prive delle citate indicazioni nelle relative Relazioni tecniche. Il fatto poi che dette clausole siano previste pur a fronte di compiti innovativi evidenzia un problema contenutistico. La mancata previsione, infatti, di costi aggiuntivi per dar corso a nuovi compiti può far assumere alla legislazione un carattere meramente programmatico ovvero porre le premesse per una sua attuazione non generalizzata. Non può escludersi che possano derivare, peraltro, maggiori esigenze a legislazione vigente, con copertura a carico dei "tendenziali" e dunque aggravando il disavanzo, soprattutto a fronte di oneri di carattere obbligatorio. Tutto ciò a meno di non ritenere che effettivamente le disponibilità di bilancio a legislazione vigente siano quantificate in modo da presentare margini per la copertura di eventuali incrementi di spesa conseguenti all'implementazione della nuova normativa. Detta ipotesi andrebbe però anzitutto adeguatamente dimostrata nelle varie Relazioni tecniche e comunque non può ritenersi coerente con il principio della legislazione vigente, che, anche nel nuovo sistema contabile, costituisce il criterio per la costruzione dei "tendenziali" di bilancio. In tal caso si determinerebbe però una scarsa coerenza con il principio della legislazione vigente, che, anche nel nuovo sistema contabile, costituisce il criterio per la costruzione delle previsioni di bilancio al netto della manovra. Si ricorda che

una variante della fattispecie in discorso è costituita dal verificarsi di casi di copertura finanziaria esplicita su stanziamenti di bilancio in essere, nel presupposto della sussistenza di fondi disponibili. Oltre al fatto di trattarsi di copertura non ammessa in base alla legge di contabilità, si osserva che praticamente mai le Relazioni tecniche danno conto dei motivi della sussistenza di margini disponibili, sicché non appare chiaro se in effetti, attesa anche la scarsa chiarezza del rapporto tra la nuova legislazione e quella previgente, si crei il rischio della necessità di futuri stanziamenti di bilancio. Ciò quando non si assiste, di fatto, come evidenziato, ad un capovolgimento del rapporto tra leggi onerose e stanziamenti di bilancio, nel senso che questi ultimi vengono costruiti *ex ante* già scontando gli effetti di norme ancora da approvare: in tal modo, si altera l'ordinato rapporto tra leggi e bilancio, laddove le prime dovrebbero trovare autonoma copertura diversa da quella del ricorso al bilancio.

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

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

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

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

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

"La legge offre la possibilità di una serie di osservazioni metodologiche circa le modalità di utilizzo della procedura di cui agli "eventi eccezionali", per il cui dettaglio si rinvia allo specifico commento. La fattispecie è quella di un provvedimento che utilizza a compensazione (anche) il maggior indebitamento autorizzato con l'approvazione parlamentare dell'apposita Relazione sullo scostamento prevista dalla legge n. 243 del 2012, il cui art. 6 contempla un peggioramento "temporaneo" del saldo strutturale per far fronte ad eventi eccezionali, con connesso obbligo di rientro verso l'obiettivo di saldo di medio

periodo. Il problema nasce per il fatto che, con tale provvedimento, si fa ricorso alla citata procedura per evento eccezionale (al di fuori della sessione di bilancio) per evenienze diverse da quelle al riguardo previste (periodo di grave recessione economica ovvero eventi straordinari al di fuori del controllo dello Stato), in presenza infatti di finalità di spesa discrezionali le quali finiscono così con il trovare una compensazione nel maggior deficit senza l'esplicita dimostrazione che si tratti di eventi eccezionali, nel qual caso è consentito infatti peggiorare temporaneamente i saldi in essere.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Corte ha ritenuto utile ribadire - invece - che la norma citata della legge n. 243 andrebbe interpretata nel senso di riferirsi a scostamenti dagli obiettivi riferiti ad eventi che si verifichino durante l'esercizio (per esempio, come avvenuto per l'emergenza Covid-19), piuttosto che ad una manovra di politica finanziaria diversa rispetto a quella approvata negli esercizi precedenti. Infatti, l'articolo 6 si riferisce a periodi di grave recessione economica ovvero ad eventi straordinari al di fuori del controllo dello Stato, tali da rendere opportuni scostamenti "temporanei" del saldo strutturale rispetto all'obiettivo programmatico: scostamenti (in senso peggiorativo) che sembrerebbero sostanziare, dunque, un'ipotesi connessa ad un'emergenza, diversa quindi da quella legata alla reimpostazione discrezionale del disegno di politica finanziaria nel succedersi tra i vari esercizi, quale frutto di scelte di politica economica (del resto, lo stesso art. 10-*bis* della legge di contabilità si riferisce ad eventi eccezionali che si verifichino nell'imminenza della presentazione della Nota di aggiornamento, ipotesi, questa, evidentemente diversa dalla reimpostazione, triennio per triennio, della politica di bilancio, il che sembrerebbe valere anche per il Documento di economia e finanza (DEF)).

Tutto questo per quanto concerne la sessione di bilancio.

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

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

In merito a tale interpretazione, va sottolineato che la procedura si sostanzia, contabilmente, in una deliberazione di scostamento dall'obiettivo programmatico, ossia di un peggioramento di quest'ultimo rispetto a quanto fissato, ancorché si tratti per sua natura di un peggioramento temporaneo e con l'obbligo delle contestuali indicazioni prima

riportate (temporaneità, indicazione della durata e della gravità dello scostamento, obbligo di rientro etc.).

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

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

Nella III Relazione quadrimestrale 2023, la Corte ha osservato quanto segue: "anche per la sessione di bilancio 2023 è stata fornita un'interpretazione dell'art. 6 della legge n. 243 del 2012 ("eventi eccezionali") nel senso di essere riferita, la relativa procedura, al succedersi delle decisioni discrezionali di politica di bilancio triennio per triennio, anziché per far fronte ad un evento straordinario fuori dal controllo dello Stato per il quale è consentito il temporaneo scostamento dagli obiettivi di saldo di medio termine e previo piano di rientro verso il percorso programmato. Mancano peraltro, a distanza di anni, illustrazioni sul piano ordinamentale del motivo per cui la normativa è stata interpretata nel senso descritto. Merita di essere segnalato infine, sul piano giuridico, che, se si utilizza la procedura relativa agli "eventi eccezionali" per reperire compensazioni nell'ambito dei progressivi peggioramenti dei saldi quale esito di decisioni politiche di natura discrezionale, anche tutti i relativi utilizzi dovrebbero assumere la qualificazione di evento straordinario al di fuori del controllo dello Stato, il che palesemente appare del tutto inverosimile, ma mette in luce indirettamente la torsione che la relativa procedura sta subendo ad opera della interpretazione ormai invalsa, nel termini prima descritti".

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

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

17) Copertura del minor gettito fiscale

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

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

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

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

19) Copertura su fondo speciale oltre il triennio

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

20) Utilizzo di disponibilità finanziate mediante emissione di debito pubblico

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

21) Utilizzo delle contabilità speciali

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

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

partire dalla stessa legge c.d. "rinforzata" n. 243 del 2012, impone il progressivo ridimensionamento del fenomeno, per una sua riconduzione in bilancio.

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

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

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

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

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

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

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

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

Le previsioni legislative di spesa in base alle quali non si procede alla quantificazione ed alla copertura degli oneri in quanto si tratterebbe di linee di spesa già inserite nei saldi tendenziali viola il principio di trasparenza. In secondo luogo, in tali casi, appare impossibile una verifica della sussistenza o meno di effettivi spazi di copertura attesa la struttura sintetica dei saldi tendenziali, priva di quei dettagli che consentano una

raffigurazione analitica delle relative componenti, sicché le indicazioni di cui alla Relazione tecnica non possono essere ricostruite né possono essere di conseguenza giudicate o meno attendibili, con pregiudizio di una puntuale verifica della copertura.

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

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

26) L'esplicitazione delle clausole di monitoraggio

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

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

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

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

Sulla particolare sussistenza di una clausola di copertura che prevede un onere globale e che demanda all'attività amministrativa l'assegnazione dell'ammontare complessivo delle risorse alle singole linee di spesa di cui ai vari articoli di un provvedimento legislativo, va rilevato che si tratta di una soluzione non in linea con le norme generali di contabilità pubblica. Ciò in quanto è con la singola norma primaria che va individuata la quantità di risorse da assegnare ad ogni intervento, anche se, pur con qualche difficoltà, si può

ammettere che la copertura possa essere complessivamente riferita alla somma dei singoli oneri. Tale linea di interpretazione non solo scaturisce dall'esigenza di assicurare un equilibrato rapporto tra Legislativo ed Esecutivo, in ossequio ai principi espressi nella nostra Carta costituzionale, ma è anche supportata da una conseguente e costante giurisprudenza costituzionale, la quale richiede che l'obbligo di copertura vada assolto con «puntualità rigorosa» da correlare, quindi, a ciascuna disposizione. In conformità con tali assunti la legge di contabilità pone l'obbligo di copertura (e quindi di quantificazione) in riferimento ad «ogni intervento» previsto dalla legge: ciò è da ricondurre all'essenza dell'obbligo di copertura, ossia alla contrapposizione tra il beneficio dell'onere ed il sacrificio di cui alla copertura.

29) La copertura mediante riassegnazione dei residui perenti

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

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

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

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

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

Il potenziamento della fase della cassa nella previsione e nella gestione del bilancio consente al Governo di raggiungere il risultato di una più immediata comprensione dell'azione pubblica. In tal modo si pone maggiore attenzione sul momento in cui le risorse sono effettivamente incassate ed erogate dallo Stato piuttosto che sul momento in cui sorge un'obbligazione attiva o passiva, rendendo così più stretto il legame tra la decisione parlamentare sull'allocazione delle risorse e i risultati dell'azione amministrativa. Inoltre, l'attenzione sulla previsione dei flussi di cassa e sulle risorse finanziare necessarie a colmare gli squilibri tra incassi e pagamenti, consente una riduzione del fenomeno dei residui attivi

e passivi, nonché un migliore controllo degli andamenti di finanza pubblica, con particolare attenzione al fabbisogno e al debito pubblico, in coerenza con l'evoluzione delle regole fiscali sovranazionali. In tale direzione, la modifica della nozione di impegno di spesa prevede l'obbligo di individuazione puntuale degli elementi essenziali dell'impegno (la ragione del debito, l'importo da pagare, le previste scadenze di pagamento e il soggetto creditore), che costituiscono i presupposti per l'adozione del relativo atto e la sua contabilizzazione in bilancio in funzione della scadenza prevista per il pagamento dell'obbligazione. Ciò impone alle Amministrazioni una impostazione diversa ai fini della valutazione e determinazione degli stanziamenti da iscrivere in bilancio, sia in termini di competenza che di cassa.

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

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

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

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

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

principio della nuova competenza e le previsioni debbono essere ispirate, tra l'altro, al principio della verificabilità, nel senso prima riportato.

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

32) Le contabilità fuori bilancio

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

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

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

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

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

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

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

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

34) Le compensazioni sui "tendenziali"

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

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

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

dei margini di compensazione così determinatisi è avvenuto senza che ne fossero note con precisione le ragioni.

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

35) La questione delle garanzie: gli effetti di cassa

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

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

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

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

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

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

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

La fase di emergenza pandemica registra l'adozione di numerosi provvedimenti d'urgenza caratterizzati dalla copertura a debito mediante utilizzo della procedura di cui all'art. 6 della legge n. 243 del 2012, avendo, la Commissione europea, attivato la clausola di

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

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

Una fattispecie dalle modalità innovative è costituita dalla legge-delega n. 41/2021, in base alla quale è stabilito un articolato sistema di coperture che si dipana su tre livelli, come l'onere, del resto. Anzitutto, si utilizzano le risorse assegnate dalla legge di bilancio e quantificate nella relazione tecnica aggiornata; in secondo luogo, si traggono risorse dal superamento o dalla soppressione di una serie di misure in essere, elencate alla lettera a) del comma 1 del medesimo art. 3; in terzo luogo, in base al comma 2 dell'articolo menzionato, eventuali ulteriori nuovi o maggiori oneri di cui ai futuri decreti legislativi troveranno copertura con contestuali o antecedenti decreti della medesima natura.

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

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

Quanto alle contabilizzazioni degli interventi da finanziare sui fondi PNRR e sul Piano complementare non risulta chiaro il quadro metodologico complessivo riferito alle varie ipotesi, di cui si possono ricordare, ad esempio, la distribuzione degli interventi tra quelli sostitutivi ovvero aggiuntivi, l'imputazione sulla singola linea di finanziamento PNRR (sovvenzione o prestito) e il riferimento o meno, nel singolo caso, a tali finanziamenti oppure

al Piano complementare (*et alia*), con i relativi impatti sulle grandezze di finanza pubblica (anche per le operazioni di mera tesoreria).

40) Casi residuali di incoerenza con la legge di contabilità

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

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

41) La delegificazione della decisione sui programmi di bilancio

Va citata legge n. 46 del 2023. Nonostante il Governo, in merito alle riduzioni degli stanziamenti dei programmi, abbia assicurato la piena operatività delle amministrazioni interessate pur tenendosi conto di detti tagli di risorse - il che conferma criteri di costruzione del bilancio a legislazione vigente poco chiari soprattutto in riferimento alle esigenze che nascono dal corpus normativo in vigore - tale assicurazione sembra in parte messa in discussione proprio dalla disposizione, nella stessa legge, in base alla quale si prevede, per ragioni di flessibilità, la possibilità di variazioni compensative in via amministrativa degli stanziamenti di bilancio riferiti ai programmi di ciascun ministero, sia pur nel rispetto dell'invarianza dei saldi e del vincolo circa la qualità della spesa. L'effetto di tale disposizione (art. 5, comma 3) sul piano giuridico consiste nella delegificazione della decisione di cui alla legge di bilancio circa i relativi stanziamenti riferiti ai programmi, che costituiscono l'unità di voto ai fini della decisione del Parlamento, il che appare distante rispetto all'impianto del nostro ordinamento complessivo, oltre che del dettato della legge di contabilità. Ciò anche tenendo conto della contestuale disposizione per cui gli atti amministrativi contenenti variazioni compensative vengono inviati alle Commissioni parlamentari per un parere che, pur rivestendo un ruolo significativo, non si può sostituire alla decisione legislativa né naturalmente può presentare una natura vincolante (si rinvia comunque per il dettaglio ai commenti relativi alla legge).

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

Va segnalata la fattispecie di cui alla legge 21 aprile 2023, n. 41 (conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune. Disposizioni concernenti l'esercizio di deleghe legislative), nei successivi capitoli in dettaglio esaminata. Rilevando qui in particolare l'art. 8, comma 12, in materia di somme previste per la remunerazione di esperti destinati ad attività di rendicontazione e monitoraggio degli interventi PNRR, di cui le pubbliche amministrazioni possono avvalersi ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del decreto-legge n. 80

del 2021: tale disposizione conserva nel conto residui per l'anno 2023 e le risorse non utilizzate nel 2022, con compensazione sui saldi diversi da quello di bilancio. Sul piano metodologico, occorre segnalare infatti, da un lato, che la conservazione in conto residui, sia pur disposta con legge, di risorse correnti non utilizzate non è coerente con la legge di contabilità, ma, dall'altro lato, l'orientamento positivo (nella fattispecie) in ordine alla preoccupazione, raccolta nel caso in esame, di compensare sugli altri saldi diversi da quello di contabilità finanziaria la conseguente pressione sul fabbisogno, come la Corte ha da tempo segnalato quale obbligo ai fini della tenuta delle grandezze di finanza pubblica nel caso di utilizzi di somme iscritte in conto residui per finalità di compensazione.

43) Mancata, specifica copertura delle assunzioni del pubblico impiego

Con la legge 21 giugno 2023, n. 74, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44, recante disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche, di seguito esaminata, si ripropone una problematica già esaminata nel corso del 2022, ossia la mancata, specifica copertura di quelle assunzioni nel pubblico impiego in quanto tali da dare attuazione ai profili programmatici in materia già recepiti dal bilancio. Come già fu notato, in particolare, nella Relazione quadrimestrale relativa al periodo gennaio-aprile 2022, è già da qualche anno che si assiste al progressivo rafforzamento, nei fatti, delle indicazioni programmatiche di cui ai grandi flussi di spesa di finanza pubblica, il che comporta una lenta ed altrettanto progressiva trasformazione delle modalità attuative dell'obbligo costituzionale di copertura, in riferimento alla valenza della norma primaria onerosa. Come si può desumere dalla legislazione ordinaria in progress, la copertura finanziaria si va sempre di più delimitando di fatto ai soli casi in cui il contenuto della norma onerosa attenga a funzioni nuove o diverse rispetto ai macro-flussi di finanza pubblica, in ottemperanza all'obbligo di non peggiorare il bilancio in essere ed il relativo saldo. È il caso delle norme che non riguardino le grandi aree di spesa, come la sanità, la previdenza, le politiche del lavoro, il pubblico impiego. Ove infatti la norma primaria onerosa attenga a materie rientranti nei predetti flussi di spesa prefissati a livello "macro", sia che essa abbia valenza di necessaria esecuzione/specificazione dell'indirizzo programmatico sia che essa rivesta portata innovativa rispetto alle singole destinazioni tendenziali sottostanti alla macro decisione attinente al flusso (in termini di modifica di destinazioni), nella prassi si verificano gli estremi per la mancata applicazione dell'obbligo di copertura riferito alla valenza della singola disposizione onerosa, in quanto l'effetto finanziario delle disposizioni rimanga all'interno del flusso medesimo. Ciò comporta un affievolimento della portata dirompente sull'ordinamento da parte della norma primaria, chiamata – in questa ipotesi – a svolgere, sostanzialmente, una funzione quasi ancillare rispetto alla previa individuazione in via programmatica, anzitutto, delle grandezze poi fissate nella legge di bilancio. Il fenomeno è di rilievo, perché la normativa di rango primario finisce così con lo svolgere un ruolo strumentale/esecutivo rispetto ad una previa indicazione in modalità non specificate in norma quindi (di carattere programmatorio) e formalizzate in legge di bilancio, intese a preordinare il perimetro, su scala pluriennale, che circoscrive l'ammontare di risorse a disposizione per i flussi di intervento pubblico. Il sistema generalmente si chiude peraltro, formalmente, in quanto le indicazioni programmatiche trovano un suggello normativo in legge di bilancio. In essa risultano indicati, infatti, il fondo sanitario, ad es., il fondo o i fondi per le politiche del lavoro, l'ammontare di trasferimenti all'INPS e via dicendo (forse solo per le politiche del personale rimane un'indicazione di carattere programmatico, non essendo a ciò sufficiente la corrispondente categoria di bilancio). Tale situazione, ormai da tempo in divenire, consente di osservare che si assiste dunque ad un diverso inveramento

sostanziale del terzo comma dell'art. 81 Cost. non solo per gli aspetti più evidenti di copertura in termini di non peggioramento del saldo dato, ma anche per la sua notevole portata ordinamentale quale suggello del principio secondo cui la decisione finanziariamente rilevante nel nostro ordinamento trova attuazione attraverso lo strumento di diritto sostanziale di cui alla singola legge. Aspetto, questo, che lega indissolubilmente la contabilità finanziaria di flusso alla struttura vigente del nostro assetto costituzionale ed esalta il momento preventivo della decisione. Ma la questione si riverbera anche sul rapporto tra Governo e Parlamento, nel momento in cui è il Governo che possiede la composizione di dettaglio del macroaggregato (rispetto a cui risulta coerente lo stanziamento di cui alla legge di bilancio). Ne consegue che sarebbe estremamente utile per il Parlamento – ed in qualche modo vincolante per il Governo per motivi di necessaria esigenza di trasparenza – un'indicazione di dettaglio circa le varie componenti che vanno poi ad esprimersi nell'indicazione di cui al macroflusso. In estrema sintesi, la logica "micro" dell'obbligo di copertura (considerate anche le modalità di decisione per la spesa in conto capitale) appare progressivamente confinata ad un ruolo tutto sommato marginale, sul piano finanziario, limitandosi essa sempre di più alle materie che non si iscrivono nei grandi flussi di spesa della finanza pubblica. Ciò comporta un alleggerimento del peso della decisione finanziaria specificata con norma di rango primario, su cui si basa invece l'obbligo costituzionale di copertura. Un'altra conseguenza è la già accennata progressiva ed ulteriore divaricazione del potere finanziario effettivo tra Governo e Parlamento, per il fatto che l'informazione circa la composizione dei macroflussi è quasi di esclusiva pertinenza del Governo. L'obbligo di copertura subentra, dunque, in riferimento ad una singola disposizione normativa, quando si tratta di materie diverse ed ulteriori rispetto ai macroflussi di finanza pubblica. La decisione che rileva verte, dunque, sempre di più sul momento preliminare riferito all'obiettivo quantitativo di cui al macrosettore (flusso), laddove il ruolo di cui alla norma primaria post-sessione assume una valenza attuativa/sostitutiva delle modalità di conseguimento dell'obiettivo programmatico. La logica del piano, a sua volta coerente, peraltro, con gli obiettivi di saldo, di spesa e di debito di cui alle regole eurounitarie, quale che ne siano i contenuti e la valenza finanziaria, si mostra dunque il criterio ispiratore della decisione finanziariamente rilevante, nel momento in cui individua l'obiettivo e circoscrive l'ammontare di risorse a disposizione, il resto dovendo rimanere all'interno di tale perimetro finanziario, a prescindere dalle modalità della decisione di dettaglio, ossia se di carattere legislativo ovvero amministrativo.

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

La legge del 26 maggio 2023, n. 58, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 marzo 2023, n. 35, recante disposizioni urgenti per la realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria, nel capitolo 2 esaminata nel dettaglio, evidenzia delle caratteristiche di carattere metodologico, relative alla configurazione delle leggi di spesa pluriennale d'investimento, disciplinate dall'art. 30, comma 1, della legge di contabilità, per gli interventi dello Stato. In base a detta disposizione, infatti, le leggi pluriennali di spesa in conto capitale quantificano la spesa complessiva e le quote di competenza attribuite a ciascun anno interessato. Le amministrazioni centrali dello Stato possono assumere impegni nei limiti dell'intera somma indicata dalle predette leggi, mentre i relativi pagamenti devono essere contenuti nei limiti delle autorizzazioni annuali di bilancio. La richiamata legge n. 58, invece, nel rimettere l'intervento ad una concessionaria, rinvia agli allegati dei documenti programmatici relativi alle infrastrutture l'indicazione degli importi massimi, nonché alle corrispondenti leggi di bilancio. In sintesi, ciò che merita di essere rimarcato è che, mentre l'ordinamento contabile pone, per l'effettuazione di

un'opera da parte dello Stato, l'onere di indicare nella stessa legge che dispone l'intervento l'ammontare massimo di risorse, da rimodulare poi nel corso del tempo entro la data ultima prefissata dalla stessa legge e con l'obbligo di reperire la copertura per i primi tre anni (nell'ambito della possibilità di modulare gli stanziamenti ad opera della legge di bilancio), lo schema seguito dal provvedimento in questione, nel far riferimento al sistema della concessione a fonti future e diversificate di finanziamento.

LEGGE DI BILANCIO

a) Aspetti ordinamentali:

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

La Relazione sullo scostamento degli obiettivi di finanza pubblica deve essere presentata al Parlamento da parte del Governo in attuazione dell'art. 6 della legge c.d. "rinforzata" n. 243 del 2012 sotto il profilo della individuazione dei relativi presupposti (scostamento dei saldi tra esercizi ovvero all'interno dello stesso esercizio, a causa del verificarsi di eventi eccezionali). La materia è stata oggetto di normazione ad opera della citata novella alla legge di contabilità (artt. 10 e 10-*bis*), con il risultato, in riferimento tanto al Documento di economia e finanza (DEF) quanto alla relativa Nota di aggiornamento, che - qualora, nell'imminenza della presentazione di uno dei due documenti citati, si verifichino eventi eccezionali - la Relazione può essere ora presentata alle Camere come annesso al documento di riferimento. Si tratta di una novella che è da ritenere opportuna, dal momento che la nuova decisione di bilancio, complessivamente considerata, presenta un carattere sostitutivo rispetto a quella precedente (come accade, ad esempio, per i fondi speciali). Come nella prima applicazione della nuova normativa, la fattispecie si è verificata anche in riferimento alla Nota di aggiornamento per il 2018 e per il 2019, con la conseguenza che la Relazione sullo scostamento dagli obiettivi prefissati (tra esercizi), è stata presentata a settembre come allegato alla Nota medesima. Nonostante tale natura, essa ha dovuto mantenere però una rilevanza giuridica autonoma sotto il profilo delle modalità di trattazione in ambito parlamentare, in quanto da approvare con maggioranza qualificata in base al secondo comma dell'art. 81 Cost., come poi è avvenuto con distinta votazione rispetto al documento di riferimento (Nota di aggiornamento). Rimane dunque, l'interpretazione intesa a riferire lo scostamento al sovrapporsi delle diverse decisioni nel tempo di politica di bilancio, ma risulta superata l'autonoma evidenza giuridica del documento, essendo ora esso un allegato.

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

questa, evidentemente diversa dalla reimpostazione, triennio per triennio, della politica di bilancio.

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

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

Continuano a non essere rispettati i termini previsti dalla legge di contabilità per la presentazione dei documenti di bilancio, relativi sia alla Nota di aggiornamento che al disegno di legge di bilancio. Tali termini hanno lo scopo di permettere al Parlamento di avere sufficiente tempo a disposizione per l'esame di propria competenza nonché di presentare una programmazione delle varie fasi dell'*iter* della sessione tale da risultare coerente con le scadenze europee (in riferimento al Documento programmatico di bilancio, che al 15 ottobre deve indicare agli organi europei il quadro di cui alla Nota di aggiornamento così come approvata dal Parlamento).

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

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

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

A causa della fine della legislatura e delle conseguenti elezioni generali in data 25 settembre 2022, per la sessione 2022, non si è potuto porre il problema del rispetto delle date di presentazione dei vari documenti previsti per la sessione di bilancio, di natura sia

programmatica che legislativa, problema che si era posto per le sessioni degli anni precedenti.

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

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

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

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

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

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

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

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

b.2) Effetti in termini di indebitamento netto

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

c) La Sezione I della legge di bilancio

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

c.1) Vincoli contenutistici

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

Si riscontrano infatti norme prive di effetti finanziari netti ovvero contenenti interventi microsettoriali e localistici, il che è difforme rispetto alle prescrizioni della legge di contabilità, così come assegnate alla Sezione I della legge di bilancio dalla legge di

contabilità. Va ricordato che, in base al nuovo assetto ordinamentale, il citato divieto contenutistico assume una valenza diversa, dopo l'entrata in vigore della novella alla legge di contabilità, che ha dato attuazione al corrispondente art. 15 della menzionata legge c.d. rinforzata n. 243, a sua volta attuativa di un espresso richiamo contenuto dell'art. 81 Cost., sesto comma (contenuto della legge di bilancio). La riproposizione, ad opera della legge "rinforzata" e della relativa legge attuativa (l'iniziativa legislativa qui in esame), del descritto vincolo contenutistico per la Sezione I della legge di bilancio presenta, dunque, profili di particolare delicatezza e può comportare il problema delle conseguenze della relativa violazione sotto il profilo della giustiziabilità.

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

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

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

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

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

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

(quindi, tale formalmente da costituire legislazione vigente al momento della presentazione del disegno di legge di bilancio). Ai fini della definizione della manovra (in larghissima parte realizzata nell'ambito della Sezione I), nonostante la riforma della legge di contabilità che esige maggiore trasparenza e razionalità della scelta legislativa, si è venuto così a reinstaurare - per l'aspetto riferito all'attingimento di risorse esterne alla legge di bilancio - il regime cui si era fatto ricorso nelle precedenti legislature.

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

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

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

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

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

La Corte ha avuto modo di osservare (con riferimento alle legge di bilancio per il 2021 e il 2022), in tema di limite massimo del ricorso al mercato finanziario, che, risultando - tale obiettivo - fissato al netto delle operazioni effettuate al fine di rimborsare prima della scadenza o di ristrutturare passività preesistenti con ammortamento a carico dello Stato, pur considerandosi la natura gestionale della disposizione, ciò nondimeno sarebbe stato opportuno che la Relazione tecnica avesse offerto un quadro di dettaglio delle previsioni al riguardo (che si riflettono sui Titoli I e III della spesa), essendo al momento resi noti solo l'ammontare complessivi sul lato delle entrate e delle spese.

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

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

La doppia indicazione dei saldi di bilancio in termini sia di competenza che di cassa va condivisa, dovendosi tener conto (soprattutto in prospettiva), anche del potenziamento

della cassa di cui alle novelle della legge di contabilità. L'indicazione dei saldi anche di cassa può inserirsi all'interno di un tema più ampio, riguardante il progressivo maggior peso delle rappresentazioni diverse da quella legata alla mera contabilità finanziaria di competenza, anche ai fini dell'individuazione e della gestione dei saldi-obiettivo, la cui rappresentazione, nelle diverse contabilità, presenta connessioni di carattere sistematico.

In tema di effetto complessivo della legge sul saldo netto da finanziare, si osserva poi che la Nota di variazioni delle recenti leggi di bilancio consente di cogliere il rapporto tra previsione di competenza e di cassa di bilancio. Da questo punto di vista, i valori riferiti ai saldi del bilancio finanziario continuano a risultare distanti nel triennio. Ciò determina l'esigenza di un approfondimento delle determinanti del fenomeno, in quanto si dovrebbero registrare gli effetti della c.d. "competenza potenziata", al momento non espliciti, e si dovrebbero produrre gli effetti dalle recenti novelle alla legge di contabilità, quali: ridurre la differenza tra previsioni di competenza e autorizzazioni di cassa; rallentare la creazione di residui; migliorare la comprensione dell'azione pubblica; responsabilizzare la dirigenza.

Per la sessione 2021 non è stato possibile procedere a tali approfondimenti. La Nota di variazioni presentata al termine dell'*iter* riferito alla prima lettura del Senato della Repubblica e poi confermata dalla Camera dei deputati non espone, infatti, i dati riferiti alla cassa della contabilità finanziaria, senza che sia stata data spiegazione di ciò nella relazione illustrativa. Ciò rappresenta un discostamento non solo rispetto alla previsione di cui all'ordinamento contabile, ma anche rispetto ai precedenti: come prima anticipato, infatti, il documento dovrebbe essere idoneo a permettere di cogliere, da un lato, con i dati di competenza, le variazioni di bilancio conseguenti alla Sezione I e agli eventuali emendamenti approvati alla stessa Sezione II e, dall'altro, con i dati di cassa, l'impatto in termini di previsioni di pagamento conseguenti alle variazioni di competenza. È di questo secondo dato che non è possibile al momento avere sinteticamente contezza, in assenza di indicazioni in tal senso.

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

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

c.6) Le clausole di salvaguardia

In tema di coperture della legge di bilancio - una volta superato il precedente vincolo di copertura degli oneri correnti della legge di stabilità, non più riproposto dalla novella alla legge di contabilità in quanto sussunto nel vincolo complessivo di coerenza degli esiti della sessione con gli obiettivi programmatici - va ritenuta l'ammissibilità, in base alla novellata legge di contabilità, delle clausole di salvaguardia in riferimento alla medesima legge di bilancio.

Va infatti ricordato che l'intervento normativo di cui alle riforme del 2016 in materia di regime delle coperture delle leggi ordinarie (art. 17 della legge di contabilità), non

riguarda formalmente la legge di bilancio: ha già notato la Corte, infatti, che "altra questione è se si intende vietare che con la legge di bilancio si rinvii a future clausole di salvaguardia - da attivare a tempo debito - quote di manovra non realizzate e comunque contabilizzate negli obiettivi programmatici".

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

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

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

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

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

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

Quanto poi alla possibilità - nelle more della decisione sulla conferma o meno dell'accantonamento - di variazioni compensative ai fini dei saldi di finanza pubblica con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze all'interno dello stato di previsione, da comunicare alle Camere, ugualmente emergono perplessità sul piano ordinamentale. Ciò in quanto l'attivazione di tale possibilità comporta variazioni amministrative tra programmi laddove la legge di bilancio, Sezione II, è calibrata sull'unità di voto parlamentare, per singolo stato di previsione, costituita appunto dalla grandezza riferita al programma, in base all'art. 21, comma 2, della legge di contabilità, il che esclude, in via di principio, una generale variabilità amministrativa tra programmi (se non quando autorizzata con legge per

singoli casi, come accade per lo più nell'ambito dell'articolato riferito alla Sezione II della legge di bilancio in riferimento ad esigenze gestionali legate all'attuazione di leggi in essere). Tali riserve non possono ritenersi superate dalla previsione della comunicazione al Parlamento dei decreti di variazione, comunque assoggettabili al controllo preventivo della Corte dei conti. Non vale a superare tali perplessità la prospettazione analitica del blocco per programmi, in quanto la norma sposta il limite per le variazioni compensative allo stato di previsione, con ciò consentendo dunque trasferimenti di risorse tra programmi in via amministrativa, anche in riferimento ai fattori legislativi (oltre che agli oneri inderogabili), modificabili dunque in via amministrativa ancorché fissati con norma primaria.

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

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

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

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

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

Di rilievo è la problematica della mancata copertura di oneri limitati temporalmente e che vengono prorogati da varie disposizioni legislative senza che ne siano colti gli effetti finanziari. Il caso più evidente è la proroga dei contratti a tempo determinato, la cui mancata copertura è giustificata il più delle volte dalla previsione del relativo onere nelle quantificazioni a legislazione vigente relative all'esercizio in riferimento al quale è disposta la proroga. È evidente in tali casi che di fatto il principio seguito nella costruzione del

bilancio tendenziale è quello della legislazione invariata, i cui effetti possono discostarsi non di poco rispetto all'analogo bilancio costruito con il più rigido criterio della legislazione vigente, che è però quello imposto dall'ordinamento in vigore, in riferimento alla Sezione II della legge di bilancio. Pur dovendosi tener conto realisticamente delle esigenze di funzionalità che spesso sono a fondamento dell'adozione di fatto in molti casi del principio della legislazione invariata, ciò nondimeno è difficile non rilevare che una più accurata documentazione circa i criteri effettivi di costruzione del singolo programma potrebbe risolvere il problema di trasparenza e di garanzia di una decisione legislativa consapevole delle effettive determinanti in ordine alla costruzione del bilancio.

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

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

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

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

c.13) Costruzione degli oneri a legislazione vigente

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

c.14) Inversione del rapporto tra norma di spesa e legge di bilancio

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

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

c.15) Delega al Ministero a variare stanziamenti di conto capitale per reintegrare quelli ridotti per finalità di copertura

La facoltà concessa ad un Ministero di rimodulazione di risorse finanziarie ad esso assegnate o da assegnare per la realizzazione di investimenti a fronte di una riduzione di autorizzazioni legislative in essere a copertura di nuovi oneri, introduce la possibilità, per il Ministro, di reintegrare coperture utilizzate per altre finalità, derogando così agli ordinari

limiti posti alle variazioni ministeriali della legge di bilancio strutturata, secondo la classificazione funzionale, per programmi, e configurando così un'ampia delega al Ministero di variazione degli stanziamenti in conto capitale - già stabiliti con legge - per reintegrare quelli ridotti per finalità di copertura.

c.16) Principio di trasparenza e costruzione dei tre saldi bilancio

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

c.17) Coperture estese a saldi diversi da quello di bilancio

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

che svolgono un ruolo tendenzialmente più rilevante nella messa a fuoco dello stato periodico del rapporto tra l'operatore-Stato ed i destinatari delle relative prestazioni, come è più evidente per il comparto della spesa in conto capitale.

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

Sul piano ordinamentale, occorre evidenziare, quanto alla formazione della legge di bilancio 2018, che la Nota di aggiornamento è stata inviata al Parlamento in data 5 ottobre 2018, mentre il termine previsto dalla legge di contabilità è il 27 settembre, proprio per permettere congrui tempi di discussione per il Parlamento in ordine alle risoluzioni approvative della Nota citata. Lo stesso disegno di legge di bilancio risulta recare la data del 31 ottobre, mentre la legge di contabilità prevede il 20 ottobre: ciò comporta l'esigenza di ribadire che "*pro futuro* appare opportuno un rispetto più puntuale da parte del Governo del termine del 20 ottobre, in vista di un ordinato svolgimento della sessione di bilancio nei due rami del Parlamento". Peraltro, come si evince dall'apposita audizione parlamentare del Ministro dell'economia e delle finanze del 10 ottobre u.s., "a seguito della mancata validazione del quadro macroeconomico programmatico" della Nota di aggiornamento da parte dell'Ufficio parlamentare di bilancio, è stata attivata la procedura di cui all'art. 18, comma 3, della legge c.d. "rinforzata" n. 243 del 2012, in base al quale, "qualora […] l'Ufficio esprima valutazioni significativamente divergenti rispetto a quelle del Governo, su richiesta di almeno un terzo dei componenti di una Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica, quest'ultimo illustra i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni ovvero ritiene di conformarle a quelle dell'Ufficio". È utile ricordare infine che nel corso dello scorso novembre è stata presentata una nuova versione del Documento programmatico di bilancio e che a dicembre, con una lettera alla Commissione europea, è stato rivisto il quadro macroeconomico e di finanza pubblica, rispetto a cui è risultata coerente poi la legge di bilancio approvata dal Parlamento. Sul piano procedurale, un tema su cui richiamare l'attenzione riguarda se tali rivisitazioni del quadro finanziario richiedano o meno una nuova risoluzione approvativa a parte del Parlamento. È lo stesso problema che si pose nel 2017, *mutatis mutandis*, quando il Documento programmatico di bilancio differì rispetto alla Nota di aggiornamento di quell'anno. Al riguardo, va ricordato che è dal 1988 che l'ordinamento contabile prevede una tempistica dei vari passaggi relativi alla definizione della manovra di finanza pubblica tale da differenziare con chiarezza il momento preliminare della definizione del quadro programmatico rispetto a quello successivo della traduzione in norme del quadro previamente approvato con strumenti non legislativi con apposite risoluzioni parlamentari. Tale impianto è rimasto in vigore anche a seguito delle numerose modifiche all'ordinamento, coinvolgendo infatti la fisiologia costituzionale del rapporto tra Governo e Parlamento.

c.19) Il ricorso a strumenti legislativi fuori sessione

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

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

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

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

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

d) La Sezione II della legge di bilancio

Quanto alla struttura della nuova Sezione II, rivela che risulta modificata la modalità di rappresentazione dei dati contabili nei prospetti deliberativi per unità di voto, al fine di dare evidenza contabile alla manovra complessivamente operata, per effetto delle innovazioni normative della Sezione I e delle facoltà di manovra esercitabili con la Sezione II. In particolare, i prospetti deliberativi della seconda Sezione riportano: le previsioni di entrata e di spesa a legislazione vigente, includendo in essa le rimodulazioni compensative di spese per fattori legislativi e per l'adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (verticali e orizzontali), proposte dalle amministrazioni in sede di formazione del bilancio per finalità di efficientamento della spesa; le proposte di modifica della legislazione vigente (rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni) che non richiedono la previsione di una specifica disposizione normativa da disporre con la Sezione I; gli effetti finanziari imputabili alle innovazioni normative introdotte con la Sezione I del disegno di legge di bilancio, esposti separatamente.

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

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

In particolare, la prospettazione dei dati valevoli a livello gestionale (e dunque di controllo), è articolata sulla duplice distinzione di cui all'art. 23, comma 3, della legge di

contabilità, in riferimento alle lettere a) e b), così come specificata ad opera delle circolari della Ragioneria generale (n. 17/2018; n. 16/2021) e che si riflette nelle due colonne di cui agli appositi allegati. Da un lato, vengono offerte le previsioni formulate sulla base della legislazione vigente, ivi comprese le rimodulazioni verticali ed orizzontali, anche in funzione del cronoprogramma dei pagamenti (lettera a). Dall'altro, vengono presentate le proposte relative a rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni di spese previste da norme vigenti che non siano compensate, nel senso che, unitamente agli effetti della Sezione I, compongono il complesso della manovra di finanza pubblica (lettera b). Merita approfondimento la colonna degli allegati al bilancio genericamente riferita all'area della rimodulazione della legislazione vigente di cui alla citata lettera a), formalmente comprensiva anche della duplice funzione svolta ai sensi dell'art. 30, comma 2, della legge di contabilità. Come chiarito anche dall'apposita citata circolare n. 17, in essa vanno a confluire una serie di funzioni che trovano fondamento normativo nella citata lettera a). Sono comprese le rimodulazioni dei fattori legislativi di carattere compensativo, anche tra missioni diverse di uno stesso stato di previsione, in senso sia verticale (all'interno di un centro di responsabilità e tra centri di responsabilità), sia orizzontale; quelle compensative orizzontali di competenza e di cassa (anche di natura corrente) per tener conto del cronoprogramma (sono da ritenersi riferite anche agli oneri inderogabili); quelle orizzontali di leggi pluriennali di spesa in conto capitale permanenti e non, sempre per adeguamento al cronoprogramma (in base all'art. 30, comma 1, della legge di contabilità); quelle infine di leggi di spesa in conto capitale permanenti e non permanenti nonché le reiscrizioni negli esercizi futuri per le leggi pluriennali di spesa non permanenti delle somme non impegnate (in base all'art. 30, comma 2, della medesima legge, rispettivamente lettere a) e b) della legge di contabilità). Alle riportate quattro funzioni si aggiunge quella di cui agli adeguamenti ed alle regolazioni meramente quantitative della legislazione vigente, quali trovano fondamento normativo nell'art. 23, comma 3-*bis*, sempre della legge di contabilità. Si compone così il complesso quadro delle funzioni che vengono esposte nella colonna del bilancio riferita all'art. 23, comma 3, lettera a). Va poi ricordato che nelle relazioni presentate dal Governo si dà conto delle possibilità di manovra in tema di conservazione, accertamento e riaccertamento *ex* artt. 34-*bis* e 34-*ter* della legge di contabilità. Viene altresì fornito un contenuto delle note integrative di particolare rilievo innovativo in termini di obiettivi per programmi in riferimento al triennio e di mappa degli indicatori per ciascun obiettivo e per azione, con una scheda-azione suddivisa in base all'analisi economica e con l'evidenziazione delle spese di personale e relativa attribuzione alla singola azione. Risultano fornite la tripartizione per programma prevista dalla legge di contabilità tenendo conto della natura giuridica della spesa, come previsto dall'art. 21, comma 4, della legge di contabilità, nonché quella intesa a tener conto della natura corrente o capitale della spesa.

Va anche evidenziato che la circolare n. 16 del 25 maggio 2021 del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha fatto presente in via metodologica che nelle previsioni a legislazione vigente è scontata l'applicazione del nuovo meccanismo contabile degli impegni di spesa nonché la redazione del piano finanziario dei pagamenti, allo scopo di potenziare la funzione della cassa: essa afferma infatti che "le previsioni di bilancio per il 2022 dovranno tenere conto, come avvenuto per gli anni precedenti, delle innovazioni previste dal decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93, in materia di riordino della disciplina per la gestione del bilancio e di potenziamento della funzione del bilancio di cassa, come modificato dal decreto legislativo 16 marzo 2018, n. 29. Infatti, l'introduzione del concetto di impegno pluriennale ad esigibilità (cosiddetto IPE) comporta che tutte le Amministrazioni dovranno orientare la programmazione di bilancio valutando attentamente gli effetti dell'introduzione delle regole per l'assunzione dell'IPE sulla fase di

formazione delle previsioni per il prossimo triennio sia in termini di competenza, che in termini di cassa. Ovviamente, resta confermata la necessità di effettuare le previsioni di bilancio tenendo conto degli impegni pluriennali già assunti in passato, anche al fine di proporre adeguamenti degli stanziamenti riferiti alla legislazione vigente". È da presumere poi che le previsioni scontino altresì anche i meccanismi sperimentali di revisione dei termini di conservazione dei residui passivi di cui al decreto-legge n. 32 del 2019, i cui termini infatti – come già riportato - sono stati prorogati al 2022 con il decreto-legge n. 77 del 2021, art. 15, comma 5, la cui emanazione è infatti successiva a quella della circolare richiamata.

Quanto all'apparato documentativo ed espositivo della legge di bilancio, non risulta dimostrato il rispetto del divieto – previsto dalla legge di contabilità - circa il non peggioramento della qualità della spesa nell'utilizzo delle varie forme di flessibilità, né vengono forniti – di contro alla precedente sessione – i dati complessivi circa l'utilizzo delle facoltà in capo al Governo di reiscrivere i residui passivi eliminati e quelli riaccertati. Ma soprattutto, nonostante i richiami di principio in essere nella documentazione governativa, non risulta allora chiarito dal Governo, sul piano metodologico, in quale misura il nuovo criterio della competenza potenziata, entrato in vigore il 1° gennaio 2019, sia stato assunto tra i criteri di impostazione delle previsioni di bilancio per il 2021 e quali ne siano le conseguenze sul piano delle previsioni.

Tale ultima carenza presenta un rilievo importante, tenuto conto dell'elevato significato del passaggio al sistema della c.d. "competenza potenziata", la cui *ratio* va collocata nell'avvicinamento della competenza alla cassa, il che implica una progressiva autonomizzazione della previsione di bilancio di competenza rispetto al titolo giuridico sottostante, dipendendo, la relativa quantificazione, dal singolo cronoprogramma coerente a sua volta con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

Sebbene si registrino miglioramenti nell'esposizione del raccordo tra stanziamenti di bilancio e leggi sostanziali in essere (e senza considerare la positiva singolarità nel nostro ordinamento di una catalogazione della tipologia di leggi da parte di una legge-quadro come quella di contabilità), non vengono richiamate tutte le normative sottostanti alla previsione di bilancio; sicché non si dispone del dato essenziale circa la composizione dello stanziamento in riferimento al titolo sottostante: ciò sia per il capitolo che per l'azione. Viene in altre parole fornito, nel nomenclatore degli atti, l'elenco dei titoli giuridici sottostanti ai vari capitoli, ma mancano i relativi riferimenti finanziari (che costituisce l'informazione più rilevante), ossia non è fornito il dato della quota di stanziamento corrispondente al singolo titolo giuridico.

Quanto poi al raccordo tra programma, azioni e capitoli - altro elemento essenziale ai fini della comprensione della struttura del bilancio a legislazione vigente - esso è disponibile in forme immediate per le prime due unità, ma non viene fornito con le medesime modalità per quanto concerne la suddivisione delle azioni in capitoli, il che impedisce, per altro verso, la comprensione immediata della struttura del medesimo bilancio. Mancano altresì informazioni sugli effetti della normativa di cui all'art. 4-*quater* del decreto-legge n. 32 del 2019, prorogata e rivista dal citato decreto-legge n. 176. Si registra altresì la riclassificazione dei capitoli per tener conto della conclusione della sperimentazione circa l'adozione del piano dei conti integrato di cui all'art. 38-*bis* della legge di contabilità.

Da ultimo, permane il problema (risalente) della necessità di arricchire la Relazione tecnica in riferimento alla Sezione II, sì da permettere (in teoria) la ricostruzione in dettaglio delle determinanti della quantificazione degli stanziamenti riferiti alla singola unità elementare (si continua a proporre il solo riferimento alle categorie economiche di bilancio).

Problema, questo, che attiene anche alla Sezione I, soprattutto per le proiezioni ultra-triennali degli interventi, che costituiscono poi la base della futura legislazione vigente.

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

Come di consueto, in tale colonna vanno a confluire una serie di funzioni. Fa presente al riguardo la citata circolare, che "in particolare, oltre alla già citata facoltà di rimodulazione per effetto delle modifiche nella gestione dei residui, ferma restando la preclusione dell'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti, si prevede per ciascun Ministero, la possibilità: di rimodulare in via compensativa, anche tra Missioni di spesa diverse, le dotazioni finanziarie di spesa di parte corrente e in conto capitale previste a legislazione vigente, relative ai fattori legislativi, di cui all'articolo 21, comma 5, lettera b) (c.d. rimodulazioni verticali);" nonché "di rimodulare nell'arco del bilancio pluriennale in termini di competenza e cassa le dotazioni finanziarie delle autorizzazioni di spesa in relazione a quanto previsto nel cronoprogramma dei pagamenti, ivi incluse le dotazioni finanziarie relative alle autorizzazioni pluriennali di spesa in conto capitale rimodulate ai sensi dell'articolo 30, comma 2 lettera a) – limitatamente al solo triennio di riferimento del bilancio di previsione per la fattispecie particolare delle autorizzazioni pluriennali di spesa in conto capitale a carattere permanente e fermo restando l'ammontare della spesa complessiva autorizzata dalla legislazione vigente (c.d. rimodulazioni orizzontali)".

Alle riportate funzioni si aggiungono quelle relative all' adeguamento al fabbisogno, con la possibilità di adeguare, per le autorizzazioni di spesa, le dotazioni di competenza di ciascun anno al cronoprogramma dei pagamenti, nel rispetto del limite di spesa di cui alle leggi in vigore, e quella di cui agli adeguamenti ed alle regolazioni meramente quantitative della legislazione vigente, quali trovano fondamento normativo nell'art. 23, comma 3-*bis*, sempre della legge di contabilità (regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge di bilancio dalle leggi vigenti). Comunque, per ulteriori dettagli si fa rinvio alla nota tecnica n. 1 allegata alla ripetuta circolare.

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

Risultano fornite le ripartizioni intese a tener conto dei titoli (natura corrente o capitale della spesa), insieme a quella per macroaggregati, nonché quelle riferite alle rimodulazioni orizzontali per adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (per missione, programma, autorizzazione e capitolo), di cui ai predetti artt. 23 e 30 della legge di contabilità. Il dettaglio è fornito per i rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni di cui all'art. 23, comma 3, lettera b) della legge di contabilità, prima citato. Vengono altresì prospettate le ripartizioni per tipologia di onere (ossia, adeguamento al fabbisogno, fattori legislativi, oneri inderogabili) per missione, programma e titolo, nonché le reiscrizioni delle somme non

impegnate, ai sensi dell'art. 30, comma 2, lettera b), della medesima legge di contabilità, prima menzionato.

Nella III Relazione quadrimestrale 2023, la Corte ha rimarcato che, pur in presenza di un apparato documentativo ed espositivo di dimensioni accresciute rispetto al passato (anche in connessione con le numerose novelle alla legge di contabilità da ultimo intervenute nel 2018), si segnalano alcuni problemi metodologici, in gran parte dovuti a carenze informative che rendono il quadro della documentazione non del tutto esaustivo. Quanto ai dati esposti, non risulta dimostrato il rispetto del divieto – previsto dalla legge di contabilità - circa il non peggioramento della qualità della spesa nell'utilizzo delle varie forme di flessibilità, né vengono forniti i relativi dati complessivi in riferimento alla contabilità nazionale. Ma soprattutto, nonostante i richiami di principio in essere nella documentazione governativa al disegno di legge di bilancio, non risulta ancora chiarito, sul piano metodologico, in quale misura il nuovo criterio della competenza potenziata, entrato in vigore il 1° gennaio 2019, sia stato assunto tra i criteri di impostazione delle previsioni di bilancio e quali ne siano le conseguenze, dal momento che, seppur in linea di sintesi, vengono al riguardo fornite informazioni solo in sede di consuntivo.

Tali carenze investono un profilo di rilievo, tenuto conto dell'elevato significato del passaggio al sistema della c.d. "competenza potenziata", la cui ratio va collocata nell'avvicinamento della competenza alla cassa, il che implica però una progressiva distanza della previsione di bilancio di competenza rispetto al titolo giuridico sottostante, dipendendo, la relativa quantificazione, dal singolo cronoprogramma coerente a sua volta con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica: in altre parole, si tratta della possibile, progressiva divaricazione tra gli esiti sulla competenza del titolo giuridico sottostante allo stanziamento, per un verso, e la relativa capacità di tradursi in un atto di impegno e di pagamento, per altro verso.

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

Da ultimo, permane il problema (risalente) della necessità di arricchire la Relazione tecnica in riferimento alla Sezione II, sì da permettere (in teoria) la ricostruzione in dettaglio delle determinanti della quantificazione degli stanziamenti riferiti alla singola unità elementare (si continua a proporre il solo riferimento alle categorie economiche di bilancio, per la spesa). Problema, questo, che attiene in parte anche alla Sezione I, soprattutto per le proiezioni ultra-triennali degli interventi, che costituiscono poi la base della futura legislazione vigente.

d.1) La funzione svolta: la natura della legge di bilancio

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

Alla luce delle nuove previsioni da parte della legge di contabilità, si può osservare in linea generale che - in sintesi - si è in presenza della consueta funzione (pur se ampliata nella portata) di adeguamento delle previsioni a legislazione vigente ai nuovi obiettivi, anche per quanto concerne l'area già menzionata dei c.d. "fattori legislativi", in coerenza dunque con l'assetto previgente rispetto alla novella (flessibilità verticale all'interno dell'esercizio).

In definitiva, troverebbe conferma - sul piano sistematico - che l'assetto materiale su cui si sta risistemando l'ordinamento ai fini della sussunzione o meno da parte della legge di bilancio di una natura sostanziale (ad esclusione naturalmente della Sezione I), non sembra rappresentare una evoluzione decisa in tal senso (a titolo meramente esemplificativo, ciò sarebbe avvenuto se la determinazione contabile avesse potuto fungere da limite per tutte le classificazioni di spesa).

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

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

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

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

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

d.2) L'area della flessibilità di bilancio in fase di formazione

Le potenzialità in termini di flessibilità di bilancio a disposizione delle amministrazioni dello Stato in fase di formazione del bilancio sono costituite, oltre dalla (ampliata) flessibilità verticale (nell'esercizio) con vincolo compensativo, anche dalla flessibilità orizzontale (ugualmente con vincolo compensativo), tra esercizi diversi riguardando sia la competenza in via autonoma sia la competenza e la cassa per tener conto del piano finanziario dei pagamenti. A ciò si aggiungano le diverse potenzialità operative in termini di rimodulazioni non compensative dei fattori legislativi per la spesa sia corrente che in conto capitale nonché di rimodulazioni orizzontali delle leggi pluriennali di spesa in conto capitale anche permanenti sempre per tener conto del piano finanziario dei pagamenti (senza carattere compensativo). Inoltre, sono da ricordare le numerose possibilità di

reiscrizione di somme non impegnate di leggi pluriennali in conto capitale per esigenze di cassa e senza il vincolo della compensatività, di reiscrizione in competenza di stanziamenti in conto capitale non impegnati, di reiscrizione dei residui perenti nonché di reiscrizione dei residui in conto capitale afferenti all'esercizio scaduto ed infine di reiscrizione in appositi fondi dei residui perenti eliminati; di tutto ciò la rappresentazione di bilancio non offre un quadro analitico.

Dal quadro descritto, uno dei motivi profondi che hanno ispirato le novelle del 2016 alla legge di contabilità: oltre alla novità della flessibilità orizzontale, in questo senso si può richiamare ad esempio, in tema di flessibilità "verticale", l'ampliamento di tale possibilità all'intero singolo stato di previsione, mentre il sistema previgente ne limitava l'ambito all'interno del programma ovvero tra programmi di ciascuna missione. La flessibilità orizzontale, diversamente da quella verticale, non soggiace al vincolo della compensazione per esercizio, ma solo a quella tra esercizi (la Relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio riporta l'interpretazione del riferimento "ad esercizi diversi").

d.3) Relazione tecnica della legge di bilancio

La legge di contabilità aggiornata impone di esporre nella Relazione tecnica i criteri "essenziali" utilizzati per la formulazione (art. 21, comma 12-*bis*), delle previsioni di entrata e di spesa contenute nella Sezione II, criteri interpretati nel senso di prospettare il profilo dell'analisi economica (per le spese, tenendo conto della tripartizione di cui all'art. 21, comma 5).

Come già messo in luce nelle Considerazioni generali circa i profili problematici - sul piano metodologico - della nuova Sezione II, va ricordato ancora una volta che uno dei punti su cui da tempo si era insistito nel dibattito è costituito dal grado di dettaglio e di esaustività della relazione tecnica concernente la legislazione vigente. In materia era atteso uno sforzo illustrativo particolare, al fine di rendere verificabile la sostenibilità del quadro tendenziale presentato (anche per quanto concerne, per esempio, la quota della futura legislazione onerosa eventualmente in esso incorporata, nonché la stessa affidabilità delle clausole di salvaguardia in essere nella legislazione ordinaria) e al contempo renderne ricostruibili almeno le linee generali.

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

Va comunque tenuto presente che la legge di contabilità aggiornata prevede l'esposizione nella Relazione tecnica solo dei criteri "essenziali" utilizzati per la formulazione (art. 21, comma 12-*bis*) delle previsioni di entrata e di spesa contenute nella Sezione II, criteri interpretati nel senso di prospettare il profilo dell'analisi economica. A fronte di questa analisi abbastanza generica si registra però, come prima riportato, un sostanziale arricchimento delle Note integrative, sicché è possibile ricostruire per

programma il dettaglio degli obiettivi e delle azioni correlate, con i relativi stanziamenti riferiti a quest'ultimo livello, pur nella descritta carenza del raccordo con i riferimenti normativi.

Essendo stata riproposta la struttura degli anni precedenti, ancora una volta occorre dunque esprimere l'auspicio che negli anni a venire si possano ulteriormente affinare le tecniche di esposizione di un tale quadro analitico, mettendo in luce, a livello di unità elementare, il riferimento al dato normativo presupposto: ciò anche ai fini del controllo, come prima ricordato. Probabilmente, lo sforzo da compiere da parte del Governo – giova ripetere quanto già la Corte ha sostenuto in varie occasioni - dovrà consistere nel riferire esaustivamente all'unità di dettaglio l'insieme delle fonti normative sottostanti.

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

Quanto all'esposizione alla Sezione II della legge di bilancio 2018, pur in presenza di un apparato documentativo ed espositivo di dimensioni notevolmente accresciute rispetto al passato (anche in connessione con le numerose novelle alla legge di contabilità da ultimo intervenute nel 2018), sussistono alcuni problemi metodologici, in gran parte dovuti a carenze di informazione che rendono il quadro della documentazione non del tutto esaustivo. Quanto ai dati esposti, non risulta dimostrato il rispetto del divieto - previsto dalla legge di contabilità - circa il non peggioramento della qualità della spesa nell'utilizzo delle varie forme di flessibilità, né vengono forniti dettagli circa l'utilizzo delle facoltà in capo al Governo di reiscrivere i residui passivi eliminati e quelli riaccertati. Ancorché richiamato nella documentazione governativa a livello di principio, non risulta chiaro poi se ed in quale misura il nuovo principio della competenza potenziata, entrato in vigore il 1° gennaio u.s., abbia o meno costituito uno dei criteri di impostazione delle previsioni di bilancio per il 2019 e per il 2020. Ancorché risulti migliorato il quadro del raccordo tra stanziamenti di bilancio e leggi sostanziali in essere, non sembra poi che vengano richiamate tutte le normative sottostanti alla singola unità elementare, anche in quanto il nomenclatore dei capitoli continua a registrare ritardi nell'aggiornamento. Da ultimo, sembra permanere il problema (risalente) dell'arricchimento della Relazione tecnica in riferimento alla Sezione II, tale da permettere in teoria di ricostruire in dettaglio le determinanti della quantificazione degli stanziamenti riferiti alla singola unità elementare e che invece continua a riferirsi alle categorie economiche di bilancio.

Come prima sintetizzato, anche in base a quanto confermato dai documenti del Governo, le previsioni di bilancio per il 2022 tengono conto di numerosi fattori, molti dei quali innovativi. Il riferimento è alle modifiche intervenute nel 2018 in tema di struttura del bilancio e quindi in particolare all'applicazione del nuovo meccanismo di registrazione contabile degli impegni di spesa e alla redazione del piano finanziario dei pagamenti in fase di previsione, volti a potenziare la fase di cassa del bilancio, nonché alla revisione dei termini di conservazione dei residui passivi disposti con il decreto-legge n. 32 del 2019. Inoltre, le previsioni a legislazione vigente scontano il completamento del percorso di soppressione delle gestioni a contabilità speciali e la riformulazione dei principi contabili generali effettuata tramite il decreto correttivo n. 116 del 2018.

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

Oltre alle carenze, già rilevate, ai fini della ricostruzione del passaggio alla "competenza potenziata", lo stesso si può rilevare per la revisione dei termini di

conservazione dei residui passivi di cui al citato decreto-legge n. 32 del 2019, il cui effetto sulle previsioni non è enucleabile in base ai dati messi a disposizione, ma va a comporre la previsione nel suo complesso. Una conseguenza nel senso dell'incremento della previsione (almeno) di competenza degli stanziamenti dovrebbe poi conseguire dalla progressiva soppressione delle gestioni a contabilità speciale, con un impatto che dovrebbe consistere nel riafflusso in bilancio di mezzi di tesoreria, con effetti espansivi, dunque, sulla previsione di competenza: anche in questo caso mancano però dati quantitativi.

Si rammenta che è la stessa circolare annuale del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato sui criteri per le previsioni di bilancio per il triennio successivo ad indicare la verificabilità come tra i princìpi da rispettare nel senso che si deve poter ricostruire attraverso l'esame delle informazioni disponibili, anche a livello documentale, il procedimento di valutazione che ha condotto alla formulazione delle previsioni.

Lo stesso quadro carente si può rilevare per la conferma della novità, nella prospettazione dei dati di cui al disegno di legge di bilancio 2022, rappresentata dall'evidenziazione, per le azioni ed i capitoli, della quota "disponibile". Sulla tecnica di quantificazione di tale quota non vengono fornite indicazioni né in dettaglio né sul piano definitorio, in riferimento – ad esempio – alla predetta tripartizione della spesa in base all'art. 21, comma 5, della legge di contabilità (oneri inderogabili, fattori legislativi, adeguamento al fabbisogno). Probabilmente trattasi di un'indicazione volta ad individuare la quota aggredibile in sede di emendabilità parlamentare, ma ciò non vale a superare l'esigenza di un chiarimento, almeno a livello definitorio. Si ricordano inoltre le già segnalate carenze informative in tema di coefficienti nel passaggio tra le varie contabilità.

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

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

Come riportato, risultano forniti dettagli a proposito delle entrate c.d. "stabilizzate" ai sensi del richiamato art. 23, comma 1-*bis*, della legge di contabilità, mentre non viene fornita evidenza complessiva, nelle varie relazioni, degli effetti dell'utilizzo degli strumenti di cui agli artt. 34-*bis*, commi 3 e 4, nonché 34-ter, comma 5 (quest'ultimo consistente nelle reiscrizioni di somme non impegnate e dei residui passivi perenti eliminati nonché di quelli riaccertati), tra l'altro utilizzati a copertura di leggi ordinarie.

Permane il problema della mancata evidenziazione dello sviluppo degli interventi al di là del triennio di volta in volta considerato, come ha più volte evidenziato il Servizio bilancio dello Stato della Camera dei deputati, il che si riflette inevitabilmente sulla composizione del quadro tendenziale degli anni successivi.

Da un punto di vista generale va comunque notato che la suddivisione delle spese, prima richiamata, per tipologie di leggi riveste un apprezzabile interesse che si colloca al di là del dato contabile, in quanto essa rappresenta un raggruppamento di fattispecie legislative dal punto di vista finanziario che solo in parte (ad es. per la fattispecie regolata dall'art. 30 della legge di contabilità, ossia per le leggi pluriennali di spesa in conto capitale) trova una disciplina nell'ordinamento. Rimane fermo infatti che, al di fuori di tale catalogazione, non si rinviene altra forma di codificazione delle tipologie delle forme

legislative, che si sostanzia dunque nell'elenco di cui al menzionato art. 21, comma 5, della legge di contabilità, sia pur solo per gli aspetti finanziari nel rapporto con il bilancio dello Stato.

d.5) Il raccordo tra previsione di bilancio e leggi sostanziali

La Corte in varie sedi ha fatto presente che sul citato più stretto legame tra decisione parlamentare sull'allocazione delle risorse e risultati dell'azione amministrativa – in estrema sintesi – si può esprimere un giudizio positivo in linea teorica, nel presupposto che l'apparato documentativo offerto dal Governo dovrebbe consentire il costante raccordo tra la previsione di bilancio e l'autorizzazione legislativa sottostante alla previsione stessa. Ciò per una serie di motivazioni la più rilevante delle quali consiste nel rispetto sostanziale del principio della sovranità popolare di cui all'art. 1 Cost., per il fatto che ciò che è deliberato con legge non può essere modificato in sede amministrativa. L'esigenza nasce anche dal fatto che, di conseguenza, è la stessa legge di contabilità a richiama costantemente il raccordo tra poste contabili e titolo giuridico sottostante, nonché, più in generale, è la stessa ratio dell'art. 81, Cost. terzo comma, ad individuare nella legge lo strumento per la decisione degli oneri e delle coperture.

La necessità di una completa evidenziazione di tale raccordo in tutte le prospettazioni di bilancio è stata ribadita dalla Corte anche nei vari pareri espressi annualmente sulla sperimentazione riguardante l'adozione dell'azione quale unità elementare di bilancio, tenuto conto del collegamento con il principio più generale di sovranità, prima richiamato.

Si tratta di una materia in evoluzione, avuto riguardo alle modalità in cui tali principi ed esigenze si declinano nell'evoluzione della struttura della legge di bilancio. Per quanto riguarda la sessione 2021, ferma rimanendo la necessità della piena esaustività del nomenclatore degli atti (particolarmente rilevante anche in presenza di norme primarie che modificano stanziamenti tra piani gestionali all'interno di singoli capitoli), il raccordo tra norma e posta contabile viene presentato, a livello analitico ed in modo non sistematico e del tutto carente, essenzialmente in riferimento all'azione, nella relativa scheda facente parte delle Note integrative, avuto riguardo ai criteri di formulazione delle previsioni.

Se per un verso ciò consente comunque una ricostruzione anche per missione e per programma tenendo conto del criterio della classificazione economica, per altro verso non si dispone però dell'elenco completo delle fonti normative finanziariamente rilevanti che costituiscono la legislazione vigente alla base delle previsioni, almeno in riferimento alla scheda-azione, come prevede l'art. 21, comma 11, lettera a), della legge di contabilità (indicazione dei riferimenti legislativi). Merita di essere ricordato poi che lo stesso art. 34, comma 2, della medesima legge continua a prevedere la competenza giuridica riferita al nuovo criterio della esigibilità debba essere costruita "nel rispetto delle leggi vigenti", quale non è possibile sempre verificare a livello analitico attesa la carenza della documentazione presentata.

Più in generale, in merito al raccordo con le unità di bilancio, continua a non disporsi, dunque, della composizione di ciascuna di queste ultime in riferimento al singolo dato normativo: ciò vale sia per il capitolo che per l'azione. Ciò rappresenterebbe il dato più rilevante ai fini della comprensibilità delle motivazioni sottostanti ad ogni singola previsione.

Appare difficile dunque ricostruire non solo l'effetto dell'entrata in vigore del nuovo sistema della competenza potenziata, come prima messo in luce, ma, più in generale, la misura in cui la previsione analitica delle poste contabili sia da raccordare alle leggi vigenti

e come, pertanto, il complesso normativo "a monte" sia stato tradotto in uno stanziamento, con le valutazioni che ciò implica di esercizio in esercizio.

In definitiva, come ha più volte messo in luce la Corte, circa l'argomento del raccordo titolo-previsione di bilancio, pur risultando - l'ammontare delle informazioni fornite - comunque rilevante, l'esigenza di base che va tenuta sempre presente è quella riferita alla completezza dei riferimenti alle leggi in essere. Per quanto concerne la sessione 2021, le indicazioni fornite appaiono spesso troppo scarne, a fronte del notevole ammontare di leggi in vigore con rilevanza finanziaria, e comunque senza un chiaro raccordo tra dato contabile e relative componenti normative. Lo schema riproposto per la sessione 2021 non appare discostarsi, dunque, da quello seguito nelle sessioni precedenti in riferimento a quest'ultimo dato essenziale.

REPERTORIO DELLE PRONUNCE DELLA CORTE COSTITUZIONALE CITATE DALLA CORTE DEI CONTI NELLE RELAZIONI QUADRIMESTRALI 2012–2023 SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI DELLE LEGGI DI SPESA DELLO STATO

Indice delle voci:

Legge rinforzata n. 243 del 2012

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

Legge di bilancio

*La centralità dell'*iter *di approvazione del disegno di legge di bilancio; Trasparenza e comprensibilità della redazione del bilancio a garanzia della rappresentatività democratica e il pericolo dell'abuso della "tecnicità contabile";*

Il rendiconto e il giudizio di parificazione

Rendiconto e giudizio di parificazione del rendiconto; Il rendiconto: le plurime funzioni cui esso attende; Rapporto tra giudizio di parificazione e giudizio di legittimità costituzionale; Rapporto tra giudizio di parificazione e giudizio di legittimità costituzionale;

Principio dell'equilibrio di bilancio

Governo nazionale custode e responsabile del rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici; Crisi finanziaria; Contributo alla finanza pubblica posto a carico delle Regioni deve presentare il carattere della temporaneità; Disciplina del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e rispetto dei principi di equilibrio del bilancio, di sana gestione finanziaria e di responsabilità del mandato elettivo; Equilibrio di bilancio e blocco degli automatismi retributivi e degli incrementi stipendiali; Equilibri di bilancio e spesa pensionistica: contributo di solidarietà;

Principio di copertura finanziaria delle leggi di spesa

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

costituzionali: efficacia ex nunc della sentenza di accoglimento; Obbligo di copertura, clausola di invarianza finanziaria e relazione tecnica; Obbligo di copertura e riduzioni di spesa con rimozione retroattiva di norme medio tempore *già entrate in vigore; Leggi regionali ed obbligo di copertura; Art. 81 Cost: la sua forza espansiva a presidio degli equilibri di finanza pubblica; Art. 81 Cost. e norme interposte; Obbligo di copertura di oneri incomprimibili quantificati in relazione ad un solo esercizio; Obbligo di copertura e diritto intertemporale delle norme interposte concernenti la copertura: il caso della copertura delle spese continuative e ricorrenti; Obbligo di copertura e relazione tecnica; Obbligo di copertura e tecnica dell'assorbimento della questione concernente l'art. 81. Cost. nel giudizio di legittimità costituzionale; L'obbligo di copertura: divieto di ripagare debito (gli oneri di restituzione della quota annuale del FAL) con lo stesso debito (l'anticipazione di liquidità); Art. 81, terzo comma, Cost.: tendenziale contestualità tra previsione dell'onere e sua copertura; Legittimazione della Regione ad impugnare disposizioni dello Stato, evocando, "per ridondanza", l'art. 81 Cost.; Utilizzo sviato di mezzi di copertura, con dequalificazione della spesa, e difetto di copertura di nuovi oneri per interessi; Copertura di spese regionali obbligatorie e ripetitive; Nuovi oneri derivanti da legge dello Stato posti a carico della Regione: interferenza con il principio dell'equilibrio di bilancio regionale; Nuovi oneri derivanti da legge dello Stato posti a carico della Regione: interferenza con il principio dell'equilibrio di bilancio regionale; Il canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost. «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte»; Le disposizioni direttamente attuative del precetto costituzionale: l'art. 19 l. n. 196/2009 e l'art. 38, comma 1, d.lgs. n. 118/2011; Onere di copertura: si applica anche alle Autonomie speciali Le esclusive modalità di copertura degli oneri recati dalla legislazione statale e regionale; Copertura di spese obbligatorie aventi natura permanente: il caso del trattamento economico del personale del Corpo forestale della Regione Siciliana; Utilizzo di risorse già stanziate in bilancio a copertura di nuovi o maggiori oneri obbligatori e ricorrenti: preclusione in via di principio; Utilizzo a copertura di mezzi di copertura "interni"; Illegittima iscrizione, nel bilancio preventivo, di disavanzi convenzionalmente predeterminati e gravemente sottostimati; Violazione indiretta (o per ridondanza) degli artt. 81 e 97 Cost.; Copertura di oneri pluriennali; Copertura di spese pluriennali non obbligatorie; Copertura finanziaria di leggi regionali onerose: spesa obbligatoria continuativa e pluriennale; Il rischio del dissesto "a catena" derivante dall'accumulo degli interessi* medio tempore *accumulati dell'ente, già in dissesto, ritornato* in bonis (artt. 81 e 97 Cost.); *Oneri ipotetici; Copertura finanziaria di leggi regionali onerose: ricorso a coperture ipotetiche o, alternativamente, con risorse destinate a far fronte a situazioni emergenziali; Mancata copertura di debiti fuori bilancio; Copertura finanziaria e armonizzazione dei bilanci pubblici;*

Principi di contabilità pubblica

Coordinamento della finanza pubblica

Coordinamento finanziario: ambito di applicazione; Il carattere autoapplicativo dei principi di coordinamento della finanza pubblica; Decretazione di urgenza intesa ad introdurre misure coordinamento finanziario; Legislazione statale e misure eccezionali per il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali vasti; Rapporto tra Stato e Regioni afferenti le reciproche relazioni finanziarie; L'esercizio del potere sostitutivo dello Stato; Assetto organizzativo dell'autonomia comunale italiana; Riduzione delle risorse disponibili per gli enti territoriali e tutela dell'autonomia finanziaria; Il contenimento dei disavanzi sanitari; Estensione, con norma regionale, dei soggetti beneficiari di assistenza sanitaria gratuita; Coordinamento finanziario: spesa per prestazioni di specialistica ambulatoriale; Coordinamento finanziario: le spese del personale; Coordinamento finanziario: il principio della leale collaborazione; Vincolo di destinazione di eventuali risparmi nella gestione del Servizio sanitario nazionale a finalità sanitarie; I vincoli in materia di contenimento della

spesa pubblica sanitaria; Disposizioni di coordinamento della finanza pubblica: si applicano agli enti ad autonomia differenziata; Coordinamento finanziario: norme sul trattamento economico del personale; In tema di costituzione o partecipazioni societarie; In tema di partecipazioni polvere: motivazione rafforzata; La tutela della salute e garanzia della continuità nella erogazione delle risorse finanziarie; Grave crisi finanziaria causata dalla pandemia: riflessi sul riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni; Prevalenza del coordinamento della finanza pubblica sulle norme di armonizzazione; Coordinamento finanziario, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.: trattamento economico del personale pubblico; Illegittimo impiego di trasferimenti extrabudget in violazione di norma statale espressiva di principio fondamentale della programmazione sanitaria; Illegittima stabilizzazione di personale regionale in violazione di norma statale espressiva di principio fondamentale in tema di contenimento del costo del lavoro pubblico; Coordinamento della finanza pubblica: il divieto di soccorso finanziario; Coordinamento della finanza pubblica: il piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione Siciliana; Coordinamento della finanza pubblica: la Regione in piano di rientro dal disavanzo sanitario è impedita dall'incrementare la spesa sanitaria per spese non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali e, dunque, non obbligatorie. L'operare congiunto degli ambiti materiali "ordinamento civile" (art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.) e "coordinamento della finanza pubblica" (art. 117, terzo comma, Cost.); L'operare congiunto degli ambiti materiali "tutela della salute" (art. 117, terzo comma, lett. Cost.) e "coordinamento della finanza pubblica (art. 117 terzo comma, Cost.).

Armonizzazione dei bilanci pubblici

Ordinamento contabile regionale; Necessarietà dell'approvazione del rendiconto e principio di annualità; Modalità di esposizione della legge di approvazione del rendiconto regionale; Calcolo del risultato di amministrazione (art. 42 del d.lgs. n. 118/2011); Istituto dei mutui autorizzati e non contratti; Esposizione del risultato di amministrazione e legge regionale di approvazione del rendiconto; Utilizzo dell'avanzo di amministrazione "libero"; Utilizzo del "fondo vincolato"; Utilizzo di un fondo vincolato proveniente dalle economie precedentemente realizzate; Utilizzo di anticipazioni di liquidità come componente attiva del risultato di amministrazione; Anticipazione di cassa; Copertura finanziaria di disavanzo di bilancio oltre l'ordinario ciclo annuale di bilancio; Adozione, per via legislativa, di meccanismo manipolativi dei disavanzi degli enti; Norma regionale che procrastina la disciplina statale sui principi contabili; Norma regionale che procrastina il termine per l'approvazione del rendiconto; L'impiego tipizzato dell'avanzo "libero"; L'art. 42, comma 12, d.lgs. n. 118/2011: norma interposta, espressione dell'esigenza di armonizzare i bilanci pubblici quanto allo specifico profilo della disciplina del disavanzo di amministrazione e della uniformità dei tempi del suo ripiano; Armonizzazione, recupero del disavanzo e fattore tempo; Armonizzazione dei bilanci pubblici: violazione del principio di annualità in tema di riconoscimento di debiti fuori bilancio; Armonizzazione dei bilanci pubblici e legislazione regionale onerosa: la perimetrazione delle spese sanitarie (art. 20 d.lgs. n. 118/2011); Violazione della regola aurea che consente il ricorso all'indebitamento solo per spese di investimento; Declaratoria di illegittimità costituzionale per gli enti locali che abbiano indebitamente utilizzato le anticipazioni di liquidità: effetti; Distrazione di risorse destinate ai LEA.

Equilibrio del bilancio e garanzia dei diritti di prestazione

Emergenza finanziaria e principio dell'affidamento

Controllo della Corte dei conti

Legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto regionale in relazione a parametri competenziali con ridondanza su quelli finanziari; Legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto regionale in relazione a parametri finanziari; Legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di controllo sui bilanci e sugli equilibri finanziari degli enti; Legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di certificazione della compatibilità dei costi dei contratti collettivi; Equilibrio di bilancio e rispetto degli obblighi comunitari; Controllo di legalità – regolarità; Corte dei conti e giudizio di parificazione; Relazioni della Corte dei conti sulla copertura finanziaria delle leggi regionali; Potere interdittivo delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti; Finanza pubblica ed effetti sentenze Corte costituzionale

***

Legge rinforzata n. 243 del 2012

Preclusione ad introdurre deleghe di contenuto alla fonte legislativa ordinaria

- la legge n. 164 del 2016, modificativa della legge n. 243 del 2012, è una legge rinforzata, alla stessa stregua della precedente legge n. 243 del 2012 approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, secondo quanto previsto dall'art. 81, sesto comma, Cost., come modificato dall'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 2012, in ossequio ai vincoli procedurali contenuti nell'art. 81, sesto comma, Cost, i quali trovano fondamento anche a livello sovranazionale nell'art. 3, paragrafo 2, del Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria, firmato il 2 marzo 2012 e ratificato in Italia con la legge n. 114/2012 (cosiddetto *Fiscal Compact*) (sentenza n. 235 del 2017; n. 88 del 2014) IIIQ17;
- contravviene al dettato costituzionale (art. 81, sesto comma, Cost.) la previsione di una legge rinforzata (art. 3, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016) che ometta di individuare essa stessa alcuna modalità attraverso cui lo Stato concorre al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, limitandosi a demandare a una futura legge ordinaria ciò che essa stessa avrebbe dovuto disciplinare, degradando così la fonte normativa della disciplina dal rango della legge rinforzata a quello della legge ordinaria, con conseguente elusione della riserva di legge rinforzata (sentenza n. 235 del 2017; n. 88 del 2014) IIIQ17;

Preclusione ad introdurre meccanismi collaborativi nel procedimento legislativo

- l'esigenza di un coinvolgimento degli enti territoriali nella scelta relativa alle modalità del concorso degli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico, se impone allo Stato di improntare la sua attività di coordinamento della finanza pubblica allargata a «canoni di ragionevolezza e di imparzialità nei confronti dei soggetti chiamati a concorrere alla

dimensione complessiva della manovra», non conduce tuttavia a ritenere illegittima la mancata previsione di un coinvolgimento delle Regioni nell'approvazione della legge ordinaria destinata a regolare le modalità del concorso degli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico, dato che il principio di leale collaborazione non trova un fondamento costituzionale all'applicazione dei meccanismi collaborativi nel procedimento legislativo (sentenza n. 237 del 2017) IQ17;

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

- come l'art. 81, sesto comma, Cost. - che contiene una formulazione corrispondente alla previsione di una riserva relativa («le norme fondamentali e i criteri») - anche l'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale n. 1 del 2012, rivolto specificamente agli enti territoriali, e l'art. 12 della legge n. 243 del 2012 presentano un contenuto idoneo a soddisfare la riserva relativa di legge rinforzata; difatti, la materia finanziaria si colloca in un contesto per sua natura mutevole ed è per definizione soggetta ai corrispondenti cambiamenti, i quali richiedono capacità di rapido adattamento, sicché non sarebbe logico irrigidire in una legge rinforzata le modalità di concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 237 del 2017) IIIQ17;

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

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

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

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

Legge di bilancio

*La centralità dell'*iter *di approvazione del disegno di legge di bilancio*

La funzione legislativa (artt. 70 e 72 Cost.), nel confronto tra forze politiche di maggioranza e minoranza, va svolta *cognita causa*, specie in riferimento all'approvazione della legge di bilancio annuale, in cui si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell'allocazione delle risorse pubbliche: decisioni che costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall'istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare (ord. n. 17/2019) IQ19.

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

- l'accentuarsi della complessità tecnica della legislazione in materia finanziaria non deve determinare effetti non in linea con il dettato costituzionale e creare delle zone d'ombra in grado di rendere ardua la giustiziabilità di disposizioni non conformi a Costituzione (sentenza n. 247 del 2017) IIIQ17;
- in relazione al concreto pericolo di reiterazione di situazioni di problematica compatibilità della legislazione in materia finanziaria con il dettato costituzionale è opportuno che il legislatore adotti una trasparenza divulgativa a corredo degli enunciati di più complessa interpretazione e attuazione, poiché non potrebbe ritenersi consentito un abuso della "tecnicità contabile" finalizzato a creare indiretti effetti novativi sulla disciplina specificativa dei principi costituzionali di natura finanziaria e di quelli ad essi legati da un rapporto di interdipendenza (sentenza n. 247 del 2017) IIIQ17;
- la necessità di assicurare un profilo divulgativo delle finalità perseguite e dei contenuti normativi riguarda anche lo Stato e detto profilo deve sempre corredare la tecnicità degli enunciati *in subiecta materia* per rappresentare in modo comprensibile «le qualità e le quantità di relazione tra le risorse disponibili e gli obiettivi in concreto programmati al fine di delineare un quadro omogeneo, puntuale, completo e trasparente della complessa interdipendenza tra i fattori economici e quelli socio-politici connaturati e conseguenti alle scelte effettuate» (sentenza n. 184 del 2016) IIQ16;

Il rendiconto e il giudizio di parificazione

Rendiconto e giudizio di parificazione del rendiconto

Con la **sentenza n. 244/2020**, la Corte ha affermato che il giudizio di parificazione, affidato alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dall'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha come oggetto il rendiconto generale annuale della Regione. In esso si procede alla verifica che le spese effettuate nell'esercizio finanziario dell'anno trascorso, indicate nei vari capitoli, siano conformi alle leggi di bilancio (annuali e pluriennali) e rispettose delle autorizzazioni di spesa e dei vincoli di bilancio, di competenza e di cassa inerenti a quello specifico esercizio finanziario.

Ciascun rendiconto è redatto alla luce dello specifico contesto normativo inerente all'esercizio finanziario cui fa riferimento. Per tale motivo, in sede di giudizio di parificazione, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti valutano, ogni anno, il rendiconto generale dell'esercizio finanziario trascorso, rendiconto che può essere strutturato in modo differente da un anno all'altro, in sintonia con l'evoluzione del quadro normativo di riferimento in tema di spesa.
Ne discende che, considerata la particolarità dei contenuti dei rendiconti generali annuali, risulta evidente che la decisione di parificazione – resa con le forme della giurisdizione contenziosa di cui agli artt. 39-41 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti) – conferisce certezza solo al rendiconto parificato, quello relativo allo specifico esercizio finanziario e che attesta, a tal fine, che non sono più modificabili i relativi risultati (fra le altre, di recente, Corte dei conti, sez. reg. contr. Campania, delib. n. 217/2019/PARI).
Non può, pertanto, ritenersi precluso il giudizio di parificazione inerente a capitoli di spesa contenuti nel rendiconto relativo (nella specie) all'esercizio finanziario 2018 per effetto delle decisioni di parifica relative ad esercizi finanziari diversi, come quelli 2013-2017, richiamati dalla difesa regionale. I precedenti giudizi attengono infatti a spese temporalmente modulate, sulla base di disposizioni che sono state gradualmente modificate.
Sempre in tema di giudizio di parificazione, la Corte ha anche evidenziato che l'evoluzione normativa ha progressivamente delineato un «percorso di espansione» del procedimento di parificazione quale «giudizio di legittimità del rendiconto dello Stato» (sentenza n. 196 del 2018). I caratteri di tale procedimento «sono stabiliti dall'art. 39 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante "Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti" e ulteriormente specificati dall'art. 1 (Rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni) del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213» (sentenza n. 189 del 2020).
Si deve a quest'ultima fonte l'estensione del giudizio di parifica alle Regioni ad autonomia ordinaria, con l'introduzione di «disposizioni volte a assicurare effettività al rispetto di più vincolanti parametri finanziari, integrati da principi enucleabili dal diritto europeo» (sentenza n. 196 del 2018), in corrispondenza con l'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale).
Tali caratteri – l'applicazione di parametri normativi, la giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte e la garanzia del pieno contraddittorio (sentenza n. 196 del 2018) – corrispondono alle «condizioni necessarie per promuovere questioni di legittimità costituzionale in via incidentale» (sentenza n. 189 del 2020). Essi rendono il procedimento in esame «ascrivibile al novero dei "controlli di legittimità-regolarità delle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci consuntivi degli enti territoriali" (sentenza n. 101 del 2018)» (sentenza n. 189 del 2020). Le Sezioni si trovano, pertanto, in una situazione «analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono (sentenza n. 226 del 1976)» e quindi a «valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo» (sentenza n. 89 del 2017). Ove queste ultime siano state adottate in violazione della competenza legislativa statale ovvero dei parametri costituzionali attinenti all'equilibrio di bilancio, il giudizio di conformità non può condurre alla «parificazione degli specifici

capitoli del rendiconto regionale, dunque delle spese che su di essi gravano» (sentenza n. 146 del 2019).
Pertanto, secondo l'indirizzo ormai costante della Corte costituzionale, «le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono legittimate a sollevare questione di legittimità costituzionale avverso tutte "le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari" e da tutti gli "altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria» (sentenza n. 196 del 2018; nello stesso senso, sentenze n. 146 e n. 138 del 2019; ordinanza n. 181 del 2020). In questa prospettiva, in diverse occasioni sono state scrutinate questioni di legittimità costituzionale, sollevate nell'ambito del giudizio di parifica dei rendiconti regionali, inerenti a norme regionali sulla cui base sono state disposte e autorizzate le spese iscritte nei medesimi rendiconti, in quanto incidevano «sull'articolazione della spesa del bilancio consuntivo» e «sul quantum della stessa» (sentenza n. 138 del 2019). IIIQ20.

Il rendiconto: le plurime funzioni cui esso attende

Con la **sentenza n. 250/2020**, la Corte ha evidenziato le plurime funzioni cui il rendiconto attende.
Il rendiconto opera in termini di responsabilità degli amministratori per l'impiego di risorse finanziarie pubbliche nel rispetto dei canoni di legalità, efficienza, efficacia ed economicità della gestione amministrativa.
La funzione del rendiconto è quella di strumento che consente al corpo elettorale di verificare l'attuazione del programma proposto dagli amministratori e al contempo costituisce lo strumento di verifica della regolarità dei conti e della correttezza delle spese effettuate dalle pubbliche amministrazioni, ai fini della chiusura del ciclo di bilancio attraverso il confronto con i dati previsionali.
La Corte dei conti ha ripetutamente evidenziato che il rendiconto della gestione «rappresenta un momento essenziale del processo di pianificazione e di controllo sul quale si articola l'intera gestione dell'ente, in grado di contenere informazioni comparative e di misurare i valori della previsione definitiva confrontandoli con quelli risultanti dalla concreta realizzazione dei programmi e degli indirizzi politici, vale a dire dei risultati, valutandone gli eventuali spostamenti e analizzandone le ragioni» (Corte conti, sez. reg. contr. Veneto, delib., n. 367/2018/PRSE; in termini adesivi, *ex plurimis*, Corte conti, sez. reg. contr. Trentino-Alto Adige/Südtirol, delib. n. 57/2019/PRSE).
Il rendiconto assume, nell'ambito dell'armonizzazione della finanza pubblica, rilievo analogo a quello del bilancio di previsione, operando sinergicamente con esso, nella comune funzione di complessiva legittimazione dell'operato dell'amministrazione nell'ambito del ciclo di bilancio, e nel costituire la base per la costruzione dei dati nazionali utili alla programmazione finanziaria dello Stato, alla verifica dell'osservanza degli impegni assunti a livello nazionale ed europeo, alla determinazione delle conseguenti manovre di bilancio.
Basti, del resto, rilevare che l'art. 172 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) prevede l'allegazione del rendiconto al successivo bilancio di previsione, posto che la veridicità e attendibilità di quanto rappresentato in tale bilancio potrebbero essere negativamente incise dall'assenza ovvero dalla mancata approvazione del rendiconto. IIIQ20.

Rapporto tra giudizio di parificazione e giudizio di legittimità costituzionale

Con la **sentenza n. 244/2020**, la Corte, nel delineare i rapporti tra giudizio di parificazione e giudizio di legittimità costituzionale, ha rilevato che quali che siano gli effetti sul giudizio di parificazione dell'approvazione – successiva all'ordinanza di rimessione – del rendiconto consuntivo (nella specie) relativo all'esercizio finanziario esaminato, da parte del Consiglio regionale, essi non si riverberano in alcun modo sul giudizio di legittimità costituzionale instaurato davanti alla Corte, a seguito dell'ordinanza di rimessione della Sezione regionale di controllo. La parifica – che per effetto dell'evoluzione normativa costituisce «esercizio di funzioni giudicanti per l'obiettiva applicazione della legge» (sentenza n 138 del 2019) – si qualifica quale giudizio, sia pure «ai limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953» (sentenza n. 89 del 2017). Nell'ambito di tale peculiare giudizio - secondo la Corte - ben possono essere sollevate questioni di legittimità costituzionale avverso «"le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari" e da tutti gli "altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria"» (sentenze n. 196 del 2018 e n. 181 del 2015). Sono queste le ragioni, ripetutamente chiarite dalla Corte, che giustificano l'applicazione dell'art. 18 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale e del principio di ininfluenza delle vicende sopravvenute all'ordinanza di rimessione, che in tale norma è esplicitato. IIIQ20.

Principio dell'equilibrio di bilancio

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

dimensione di "sostenibilità" vada oltre il ciclo di bilancio annuale (sentenza n. 310 del 2013) IIIQ13;

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

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

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

Crisi finanziaria

- lo stato di necessità connesso ad una crisi finanziaria non legittima lo Stato ad esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali, previste, in particolare, dall'art. 117 Cost. (sentenza n. 148/2012) IIQ12;
- in un contesto di grave crisi economica, il legislatore, nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica, può discostarsi dal modello consensualistico prefigurato dal citato art. 27 della legge n. 42 del 2009, fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria (sentenza n. 40 del 2016) IQ16;

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

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

Disciplina del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e rispetto dei principi di equilibrio del bilancio, di sana gestione finanziaria e di responsabilità del mandato elettivo

In riferimento agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo, è costituzionalmente illegittima la norma che consentirebbe all'ente locale, che alla data di presentazione o approvazione del piano di riequilibrio non abbia ancora provveduto a effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi ai sensi dell'art. 3, comma 7, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, di modificare il piano sotto il profilo temporale e quantitativo, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui di cui all'art. 243-*bis*, comma 8, lettera e), del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e ripianando la stessa nell'arco di trenta anni (sentenza n. 18/2019) IQ19.

Equilibrio di bilancio e blocco degli automatismi retributivi e degli incrementi stipendiali

Di rilievo è la **sentenza n. 167/2020**, concernente il blocco degli automatismi retributivi e degli incrementi stipendiali in ragione delle progressioni di carriera nel lavoro pubblico, contrattualizzato e non. Nell'occasione, la Corte ha affermato che "il blocco degli automatismi retributivi e degli incrementi stipendiali in ragione delle progressioni di carriera nel lavoro pubblico, contrattualizzato e non risponde a un'esigenza di contenimento della spesa complessiva per tale personale in modo da assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (artt. 81 e 97, primo comma, Cost.)". (sentenza n. 167 del 2020) IIQ20.

Equilibri di bilancio e spesa pensionistica: contributo di solidarietà

Da segnalare è infine la **sentenza n. 234/2020**, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), nella parte in cui stabilisce la riduzione dei trattamenti pensionistici ivi

indicati «per la durata di cinque anni», anziché «per la durata di tre anni»; ciò in quanto la durata quinquennale non solo risulta esorbitante rispetto all'orizzonte triennale del bilancio di previsione, fissato dall'art. 21 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), ma costituisce anche un indice di irragionevolezza per sproporzione, poiché riguarda una misura che persegue le sue finalità proprio nell'arco del triennio; sul punto, la Corte ha aggiunto come l'osservanza delle ordinarie scansioni temporali dei cicli di bilancio consenta di definire in modo più appropriato il quadro delle esigenze e delle misure finanziarie, evitando di attribuire a queste ultime un'estensione temporale così ampia da sottrarne gli effetti di lungo periodo a una congrua valutazione parlamentare (sentenze n. 103 del 2018, n. 169 e n. 154 del 2017, n. 141 del 2016).
La Corte, pur ritenendo il carattere "endoprevidenziale" della riduzione dei trattamenti pensionistici stabilita dalla norma, ha evidenziato che "la riduzione delle pensioni di maggior importo è stata introdotta quale misura emendativa al disegno della legge di bilancio 2019 nell'ambito dell'interlocuzione del Governo italiano con la Commissione europea – la cui rilevanza sul piano della determinazione dei saldi complessivi è stata […] evidenziata [dalla medesima Corte] nell'ordinanza n. 17 del 2019 – sulla base di impatti finanziari stimati appunto per il triennio 2019-2021, sicché, anche da questo punto di vista, la durata quinquennale del contributo si appalesa eccessiva". IIIQ20.

Principio di copertura finanziaria delle leggi di spesa

- la previsione di cui all'art. 17 della legge di contabilità in materia di copertura delle leggi di spesa, anche per effetto dell'esplicito richiamo contenuto nell'art. 19 della stessa legge, trova applicazione anche per le leggi regionali di spesa (sentenze n. 26 del 2013; n. 115 del 2012) IIIQ12;
- la disciplina di cui al citato art. 17 non comporta un'innovazione al principio della copertura, bensì una semplice puntualizzazione tecnica (sentenza n. 26 del 2013) IIIQ12;
- le leggi istitutive di nuove spese debbono contenere una «esplicita indicazione» del relativo mezzo di copertura, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare anche per gli esercizi futuri (sentenza n. 26 del 2013, nonché, *ex plurimis*, già sentenze nn. 386 e 213 del 2008, n. 359 del 2007 e n. 9 del 1958) IIIQ12;
- la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (sentenze n. 70 del 2012, nn. 106 e 68 del 2011, nn. 141 e 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966) IIIQ12. Si veda anche sentenza n. 238 del 2018, in IIIQ18;
- la copertura di nuove spese deve essere ancorata a criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza «in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare» (*ex multis*, sentenze n. 192 del 2012, nn. 106 e 68 del 2011, nn. 141 e 100 del 2010) IIIQ12;
- per le spese continuative e ricorrenti è consentita, per le Regioni, l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale, in coerenza con quanto previsto – tra l'altro – dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 (sentenze n. 26 del 2013, n. 446 del 1994, n. 26 del 1991 e n. 331 del 1988) IIIQ12;
- la copertura deve essere sempre valutata *ex ante* e deve essere credibile e ragionevolmente argomentata secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile (sentenza n. 26 del 2013) IIIQ12;

- non può essere consentita la cd. "copertura *ex post*", in quanto quest'ultima non corrisponde all'affermata congruità delle risorse impiegate per la specifica finalità dell'equilibrio (sentenza n. 26 del 2013) IIIQ12;

- la tecnica di copertura esige un'analitica quantificazione a dimostrazione della sua idoneità: si tratta di un principio finanziario immanente all'ordinamento, enunciato all'art. 81, quarto comma, Cost., come si è riportato, disposizione costituzionale di diretta applicazione (sentenza n. 26 del 2013) IIIQ12. Si veda anche sentenza n. 147 del 2018, in IIQ18;

- la declaratoria di assenza di onere non vale di per sé a rendere dimostrato il rispetto dell'obbligo di copertura, dato che non si può assumere che, mancando nella legge ogni indicazione della cosiddetta "copertura", cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun nuovo o maggiore onere: la mancanza o l'esistenza di effetti finanziari si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa (sentenze n. 18 del 2013, n. 115 del 2012 e n. 30 del 1959) IIIQ12;

- l'art. 81 Cost. costituisce vincolo sostanziale nel governo della finanza pubblica (sentenza n. 70 del 2012) IIIQ12;

- la salvaguardia degli equilibri di bilancio *ex* art. 81, quarto comma, Cost. risulta inscindibilmente connessa al coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 70 del 2012) IIIQ12 (nella specie, la disposizione evocata a parametro implicava l'acquisizione di indispensabili informazioni ai fini della definizione dell'indebitamento pubblico in ambito nazionale e l'apprestamento dei necessari strumenti per verificare che l'impostazione e la gestione del bilancio fossero conformi alle regole di sana amministrazione; sull'operare congiunto dei due parametri costituzionali, v. anche sentenza n. 51/2013) IQ13;

- la copertura deve essere prevista senza rinvio ad altra fonte sia pure legislativa, talché onere e copertura devono essere necessariamente contestuali, in ossequio al criterio della autosufficienza della legge di spesa (sentenza n. 26 del 2013) IQ12; ne discende che la copertura non può essere demandata – per specifiche azioni attinenti alla salvaguardia degli equilibri del bilancio – agli organi di gestione in sede diversa e in un momento successivo da quello indefettibilmente previsto dall'art. 81, quarto comma, Cost. (sentenza n. 192 del 2012) IIIQ12; in senso analogo, sentenza n. 141 del 2014, IIQ14 e sentenza n. 197 del 2019, IIQ19;

- il principio di copertura si estende alle fonti di spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse (sentenze nn. 192 e 70 del 2012, n. 68 del 2011, nn. 141 e 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991, n. 283 del 1991, n. 69 del 1989, n. 17 del 1968, n. 47 del 1967 e n. 1 del 1966) IIIQ12;

- in tema di copertura occorre distinguere due ipotesi di onere pluriennale: da un lato, vi è quello di conto capitale, per il quale è prevista la modulabilità nel corso del tempo e quindi la soluzione del problema della copertura ultra-triennale nell'ambito dei vincoli più generali di finanza pubblica, dall'altro vi è quello di carattere permanente (di parte corrente), che a sua volta, se discrezionale, può essere modulato di triennio in triennio ovvero, se obbligatorio, soggiace ad un regime di copertura ragguagliato all'onere a regime configurato nella legge sostanziale (sentenza n. 26 del 2013) IIIQ12;

- le leggi di spesa devono indicare la quantificazione dell'onere (sentenza n. 181 del 2013) IIQ13;

- il principio di analitica copertura espresso dall'art. 81, quarto comma, Cost., ora riprodotto nell'art. 81, terzo comma, Cost., come formulato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, trova, tra l'altro, esplicita declinazione nell'apposito art. 17 (copertura finanziaria delle leggi) della richiamata legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), laddove è prescritto che «ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia, da redigere secondo i criteri di cui al comma 12, per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime. In ogni caso la clausola di salvaguardia deve garantire la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere e la relativa copertura» (sentenza n. 224 del 2014) IIQ14;
- fondamentale criterio di valutazione ai fini dello scrutinio di norme ai sensi dell'art. 81 si incentra sull'obbligo di corredare le innovazioni legislative di allegati o documenti dimostrativi degli effetti economici delle stesse, poiché detto obbligo non costituisce, con riferimento ai giudizi sulle questioni di legittimità sollevate in via principale, un'inversione dell'onere della prova a danno della Regione o della Provincia autonoma convenuta in giudizio, bensì naturale ottemperanza al principio costituzionale sancito dal citato art. 81, quarto comma, Cost.; quest'ultimo va rispettato, *in primis*, nelle assemblee parlamentari deputate all'approvazione della legge. Il fatto che l'unità di voto sia riferita all'unità previsionale di base non comporta che – quando il suo oggetto sia collegabile a più funzioni – l'approvazione del contenuto dell'unità stessa sia una clausola in bianco, suscettibile di successivo riempimento a piena discrezione degli organi deputati alla sua attuazione; al contrario, già la relazione al disegno di legge deve informare in modo analitico l'assemblea deliberante sugli obiettivi e sui correlati mezzi relativi a ciascuna disposizione comportante spesa, ancorché incorporata in unità previsionale a contenuto promiscuo (sentenza n. 224 del 2014) IIQ14;
- il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali, con conseguente violazione dell'art. 81 Cost. poiché è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione (sentenza n. 275 del 2016) IIIQ16;
- sussiste difetto di copertura di una legge di spesa non solo quando una iniziativa onerosa non trova corrispondenza quantitativa nella parte spesa, ma anche quando in sede normativa si statuisce – in contrasto con i canoni dell'esperienza – che una complessa elaborazione organizzativa e progettuale non produce costi nell'esercizio anteriore a quello in cui si prevede l'avvio delle conseguenti realizzazioni (sentenza n. 227 del 2019) IIIQ19;
- le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali (Corte cost. sent. n. 190/2022) (IIIQ22).
- devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime quelle leggi in cui «l'individuazione degli interventi e la relativa copertura finanziaria, è stata effettuata dal legislatore regionale in modo generico, risulta[ndo] priva di quella chiarezza finanziaria minima richiesta dalla costante giurisprudenza [della Corte costituzionale] in riferimento all'art. 81 Cost.» (*ex multis*, sentenza n. 227 del 2019) (Corte cost. sent. n. 155/2022) (IIQ22).

- «le leggi istitutive di nuove spese devono contenere un'esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura e che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali» (sentenza n. 244 del 2020); sicché «il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira» (sentenza n. 307 del 2013); inoltre, la copertura di nuove spese «deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri» (*ex multis*, sentenze n. 48 del 2023, n. 307 del 2013 e n. 131 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 183 del 2016). (IIQ23)
- il canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost. «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» (*ex plurimis*, sentenze n. 48 del 2023, n. 200 del 2022, n. 26 del 2013 e, nello stesso senso, n. 124 del 2022). (IIQ23).

Copertura e decretazione d'urgenza

Con la sentenza n. 288, la Corte costituzionale ha affermato che, in sede di decretazione d'urgenza, costituisce obbligo, imposto dall'art. 81 Cost. al Governo, di darsi carico delle conseguenze finanziarie delle leggi - di regola gravante sul Parlamento, istituzionalmente preposto all'esercizio della funzione legislativa – allorché lo stesso Governo, «ricorrendo i presupposti di cui all'art. 77 Cost., si faccia esso stesso legislatore, sostituendosi in via di urgenza alle Camere nella forma del decreto-legge» IIIQ19.

Copertura con rinvio a disponibilità di bilancio

- Non è conforme al principio della copertura finanziaria il rinvio allo stanziamento di risorse finanziarie su apposita unità previsionale di base senza indicazione di specifica relativa copertura finanziaria (sentenza n. 141 del 2014) IIQ14;
- Viola il principio costituzionale della copertura la norma regionale che, in difformità dal disposto dell'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2022, non provveda ad indicare l'onere a regime derivante dall'applicazione della norma regionale oggetto di scrutinio, rinviando la quantificazione dell'onere annuo alla legge di bilancio (Corte cost., sent. n. 190/2022) (IIIQ22).
- Con la sentenza n. 200/2022, la Corte ha ritenuto non corretto che le risorse già stanziate per spese previste in bilancio possano contenere eccedenze tali da sopportare l'ulteriore peso di altri oneri non previsti al momento della decisione di bilancio: costituisce, infatti, principio generale che tutte le risorse stanziate in bilancio siano già interamente impegnate e dirette a sovvenire a spese ivi previste (*ex multis*, sentenze n. 171 del 2021 e n. 209 del 2017), trattandosi per di più di spese obbligatorie per il personale, che per loro natura non sono comprimibili (IIIQ22).

Fondi di riserva spese impreviste

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

Fondo di riserva

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

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

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

Relazione tecnica

- per l'effettuazione dello scrutinio di legittimità costituzionale è necessario disporre di tutti gli elementi informativi richiesti dalla legge, primo fra tutti, la "relazione tecnica" (sentenza n. 26 del 2013) IIIQ12 (sent. n. 110 e n. 64/2023 e n. 53/2023 (I e IIQ23);
- anche il legislatore regionale è chiamato al rispetto dell'obbligo (art. 17, in quanto richiamato dall'articolo 19 della legge n. 196 del 2009) di redigere una relazione tecnica giustificativa degli stanziamenti di bilancio ed illustrativa delle modalità dinamiche attraverso le quali qualsiasi sopravvenienza possa essere gestita in ossequio al principio dell'equilibrio del bilancio (sentenza n. 26 del 2013 che, in sostanza costituisce una conferma della sentenza n. 313 del 1994) IIIQ12;
- in caso di provvedimento di legge di riassetto organizzativo, assumono decisiva importanza gli elementi informativi rimessi all'elaborazione di accurate relazioni tecniche (art. 17, legge n. 196 del 2009), anche allo scopo di consentire, sia pure sul piano della ragionevolezza, di valutare il sostanziale rispetto dei "criteri di invarianza" posti dal legislatore a garanzia della tenuta degli equilibri di finanza pubblica, poiché in difetto regole di tal fatta, in considerazione della loro sostanziale genericità, finiscono con l'atteggiarsi a mere clausole di stile (sentenza n. 132 del 2014) IIQ14;
- il principio di copertura, ha natura di precetto sostanziale, cosicché ogni disposizione, che comporta conseguenze finanziarie di carattere positivo o negativo deve essere corredata da un'apposita istruttoria e successiva allegazione degli effetti previsti e della relativa compatibilità con le risorse a disposizione - nel caso di norme a regime, come quello di

specie, dette operazioni devono essere riferite sia all'esercizio di competenza che a quelli successivi in cui le norme esplicheranno effetti (sentenza n. 224 del 2014) IIQ14;

- gli allegati, le note e la relazione tecnica costituiscono elementi essenziali della previsione di copertura, in quanto consentono di valutare l'effettività e la congruità di quest'ultima e, quindi, il rispetto dell'art. 81, terzo comma, Cost. Si tratta, infatti, di documenti con funzione di controllo dell'adeguatezza della copertura finanziaria (v., anche, sentenza n. 25 del 2021) IIIQ21;

- la necessità e la sufficienza di tali elementi specificativi ed informativi devono essere valutate sia con riguardo al contenuto della norma che provvede alla copertura, sia in riferimento alle correlate norme che prevedono gli interventi di spesa. Sicché (nel caso di specie) le clausole di invarianza della spesa, che in sede di scrutinio di costituzionalità comportano una valutazione anche sostanziale in ordine all'effettività della copertura di nuovi o maggiori oneri di ogni legge, devono essere giustificate da puntuali relazioni o documenti esplicativi (sent. n. 25 del 2021; v., anche, sentenze n. 235 del 2020 e n. 188 del 2015) IIIQ21; (v., anche sentenza n. 82/2023, IIQ23);

- la relazione di cui all'art. 17 della legge n. 196 del 2009 costituisce «puntualizzazione tecnica» del principio di analitica copertura degli oneri finanziari; sicché ogni disposizione che comporti conseguenze finanziarie, positive o negative, deve essere corredata da un'apposita istruttoria in merito agli effetti previsti e alla loro compatibilità con le risorse disponibili (sent. n. 25 del 2021; v., anche, sentenze n. 133 del 2016, n. 70 del 2015, n. 190 del 2014 e n. 26 del 2013) IIIQ21;

- il legislatore regionale è tenuto, al pari di quello statale, per ogni proposta di legge comportante implicazioni finanziarie, a redigere una relazione tecnica contenente gli elementi informativi richiesti dalla legge in ordine agli oneri recati da ciascuna disposizione e alle relative coperture (*ex plurimis*, sentenza n. 224 del 2014), che costituiscono «elementi essenziali della previsione di copertura in quanto consentono di valutare l'effettività e la congruità di quest'ultima e, quindi, il rispetto dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione» (sentenza n. 25 del 2021)» (Corte cost. **sent. n. 124/2022**) (IIQ22).

Clausola di salvaguardia

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

Copertura, unità di bilancio e vincoli di destinazione

- il meccanismo regionale che introduce un margine di derogabilità al vincolo di destinazione dei fondi europei e del cofinanziamento nazionale entra in collisione con il principio della copertura finanziaria ed in relazione al principio contabile di cui all'allegato 4/2, paragrafo 9.2, del d.lgs. n. 118 del 2011 (che ribadisce l'assoluto vincolo di destinazione, non solo dei fondi europei, ma anche del cofinanziamento nazionale), il quale costituisce una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti «la

forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile» (sentenza n. 184 del 2016) IIQ16;

Economie (utilizzo a fini di copertura)

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

Avanzo di amministrazione

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

Disavanzo sanitario

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

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

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

Mezzi di copertura: maggiori entrate

- la destinazione delle maggiori entrate, derivanti dal recupero dell'evasione fiscale all'incremento dei fondi di riserva per spese obbligatorie e per spese impreviste, si traduce in un surrettizio aumento di dette spese, non altrimenti specificate e senza che, in

violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., ne sia indicata preventivamente una copertura sufficientemente sicura, posto che essa è rimessa ad un meccanismo eteronomo di determinazione (decreto del Ministro dell'economia e delle finanze) rispetto ad un evento futuro ed incerto, quantomeno in riferimento all'ammontare (sentenza n. 141 del 2014) IIQ14;

- con la **sentenza n. 80/2023**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali per cui le maggiori entrate individuate a copertura non rappresentavano coperture stabili, rivelandosi inidonee a garantire la copertura dei correlati oneri derivanti dalle spese di personale, di natura strutturale e incomprimibile nel tempo. (IIQ23).

Spese connesse a riorganizzazione amministrativa

- non è conforme al principio di copertura di cui all'art. 81 Cost. provvedere alla riorganizzazione di una serie rilevante di funzioni dell'ente territoriale omettendo di determinarne gli effetti finanziari attivi e passivi e la loro influenza complessiva sul bilancio di competenza e sugli esercizi futuri (sentenza n. 224 del 2014) IIQ14;
- la riduzione compensativa di autorizzazioni derivanti da disposizioni di legge modificate deve essere sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto finalizzata a compensare gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa, in coerenza con un principio finanziario immanente all'ordinamento, enunciato esplicitamente dall'art. 81, quarto comma, Cost.;
- La legge regionale che non quantifichi gli oneri finanziari derivanti dalla nomina di un commissario, né prevedendo per essi alcuna specifica copertura finanziaria, contrasta con l'art. 81, terzo comma, Cost. anche sulla base della considerazione della non pertinenza del richiamo operato dalla Regione alla «Norma finanziaria» contenuta nell'art. 156 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, i cui stanziamenti sono del tutto generici e inidonei a garantire con certezza che ogni spesa cui si riferiscono trovi adeguata copertura (Corte cost. sent. n. 187/2022) (IIIQ22).

Criterio dell'invarianza degli oneri

- il "criterio di invarianza degli oneri finanziari" non comporta la preclusione di un eventuale aggravio di spesa derivante dall'applicazione della disposizione impugnata, poiché, riguardando il vincolo (nella specie) la materia delegata nel suo insieme, l'eventuale sindacato sulla sua corretta attuazione dovrebbe rivolgersi all'effetto complessivo di tutte le innovazioni introdotte dal successivo decreto legislativo, dal momento che ben potrebbe un singolo aggravio di spesa trovare compensazione in altre disposizioni produttive di risparmi o di maggiori entrate (sentenza n. 132 del 2014) IIQ14;
- Con la sentenza n. 235/2020, la Corte ha ritenuto le argomentazioni a sostegno della coerenza della clausola di invarianza finanziaria con la spesa previdenziale generiche e prive di riscontri, evocando un assunto – quello del risparmio di spesa in ragione della minore consistenza economica del trattamento di pensione rispetto a quello stipendiale, senza ulteriori oneri sotto quest'ultimo profilo in mancanza di nuove assunzioni – che (al di là della carenza in concreto di effettiva dimostrazione) non è neppure concludente.
- Con la sentenza n. 251/2020, ha ritenuto costituzionalmente illegittima, in relazione all'art. 81 Cost., la clausola finanziaria posta dall'art. 4 della legge reg. Calabria n. 34 del 2019,

secondo cui dalla sua attuazione «non derivano nuovi o maggiori oneri finanziari a carico del bilancio regionale». Difatti, secondo la Corte, la previsione dell'art. 4 della legge regionale impugnata, nel risultare meramente assertiva e apodittica, si risolve in una clausola di stile. Ciò in quanto le misure previste dalla legge regionale comportano, ex se, effetti finanziari in termini di spesa per il personale, mentre mancano elementi dimostrativi della dedotta invarianza di spesa per il bilancio regionale. D'altro canto, ha aggiunto la Corte, il Governo, ricorrente nel giudizio, ha rappresentato che i tavoli di monitoraggio per la verifica del piano di rientro dal disavanzo finanziario del settore sanitario regionale hanno confermato la presenza di un deficit non coperto per l'anno 2018 e prospettato anche per l'anno 2019 una grave situazione di disavanzo. IIIQ20.

Trasferimento di oneri finanziari da un ente territoriale ad un altro

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

Riorganizzazione di funzioni statali conferite a Regioni ed Enti locali

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

Riduzione di tributi statali attribuiti alle Regioni

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

Alterazione tra bisogni regionali e mezzi finanziari trasferiti dallo Stato

- sono legittime le riduzioni delle risorse statali trasferite alle Regioni purché non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa e, in definitiva, non rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione dispone per l'adempimento dei propri compiti; sicché le pretese regionali circa l'irreparabile pregiudizio paventato sulla funzionalità delle stesse debbono essere fondate su prova adeguata supportata da dati quantitativi concreti (*ex plurimis*, sentenza n. 29 del 2016) IQ16;

- la riduzione delle risorse finanziarie a disposizione degli enti territoriali per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica può essere imposta dal legislatore statale a condizione che detta riduzione sia ragionevole e tale da non pregiudicare le funzioni assegnate all'ente territoriale, dal momento che l'eccessiva riduzione delle risorse e l'incertezza sulla loro definitiva entità non consentono una proficua utilizzazione delle stesse in quanto solo in presenza di un ragionevole progetto di impiego è possibile realizzare una corretta ripartizione delle risorse e garantire il buon andamento dei servizi con esse finanziati (sentenza n. 169 del 2017) IIQ17. Si vedano, anche, sentenze nn. 17 e 75 del 2018, in IQ18.

Copertura di oneri regionali con fondi statali a destinazione vincolata

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

Copertura con delega alla Ragioneria regionale

- A garanzia della sana gestione finanziaria, presidiata dall'art. 81 Cost., non è possibile demandare *ex lege* al dirigente della Ragioneria della Regione Siciliana l'iscrizione e l'accertamento di somme, sulla cui esistenza non vi è ragionevole affidamento. Infatti, tali operazioni devono avere saldi presupposti giuridici, come la sussistenza del titolo e la quantificazione di ciò che si deve riscuotere: i principi in materia contabile e quelli civilistici sono univoci nel prevedere che il credito da cui prende le mosse l'accertamento è valido quando non vi è controversia sulla sua esistenza, quando il suo ammontare è espresso in forma determinata o determinabile e quando non è sottoposto a condizione, situazioni tutte deficitarie nella fattispecie che la norma regionale censurata demanda al dirigente della Ragioneria. Infatti, quando sussistono incertezze sulla realizzabilità di un credito, l'art. 46 del d.lgs. n. 118 del 2011 prevede che tali incertezze siano quantificate con i canoni del fondo crediti di dubbia esigibilità, il quale provvede a sterilizzare le entrate di incerta realizzazione, in modo che esse non possano alterare l'entità complessiva delle spese, le risultanze del bilancio di previsione e quelle del rendiconto. Peraltro, quando – come nel caso di specie – manca completamente il titolo giuridico alla riscossione, la somma non può nemmeno essere iscritta con il predetto meccanismo di compensazione. Diversamente avverrebbe se il titolo fosse rapportato al credito nei confronti dello Stato per l'erogazione dei LEA, determinato *secundum legem* (sentenza n. 62 del 2020) IIIQ20;

Copertura con utilizzo di risorse ipotetiche

- Si pone in contrasto con l'art. 81 Cost., la copertura che faccia impiego della destinazione di un ipotetico contributo dello Stato al «ripianamento del debito pubblico regionale»; fermo restando che non può comunque essere consentita l'iscrizione in bilancio di risorse la cui esistenza, dimensione e finalizzazione non siano avvalorate per legge, il complesso iscrizione-accantonamento (che riguarda rispettivamente l'esercizio 2018 e il biennio successivo) [e cioè, "che a fronte dell'accertamento dell'entrata derivante dall'attuazione dell'articolo 1, comma 832, della citata legge n. 296 del 2006 sia disposto uno specifico accantonamento in apposito fondo, nelle more della conclusione degli accordi finanziari con lo Stato e della conseguente emanazione delle norme di attuazione"] finisce per modificare in modo infedele le risultanze degli esercizi di riferimento (sentenza n. 62 del 2020) IIIQ20;

- La mancata considerazione degli oneri vale a rendere la legge costituzionalmente illegittima per mancanza di copertura non soltanto per spese obbligatorie, ma anche se si tratta di oneri solo "ipotetici", in quanto l'art. 81 Cost. «impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (*ex multis*, sentenze n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013) (Corte cost. sent. n. 155/2022) (IIQ22);

- Ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre [che detta previsione legislativa] indic[hi] i mezzi per farvi fronte» (sentt. n. 190/2022, n. 163/2020; n. 307/2013). (Corte cost. sentt. n. 190; n. 187/2022);

- l'equilibrio finanziario «presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano "una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale" […] (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 274 del 2017) (Corte cost. sent. n. 155/2022).

Obbligo di copertura e tutela dei diritti incomprimibili della persona

Con la **sentenza n. 152/2020**, in relazione agli artt. 3 e 38, primo comma, Cost., è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, nei sensi e nel termine di cui in motivazione, l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 4, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)», nella parte in cui, con riferimento agli invalidi civili totali, dispone che i benefici incrementativi di cui al comma 1 sono concessi «ai soggetti di età pari o superiore a sessanta anni» anziché «ai soggetti di età superiore a diciotto anni».
In particolare, la Corte si è altresì soffermata ad esaminare, respingendola, l'eccezione sollevata dall'INPS, circa la violazione dell'art. 81 della Costituzione ad opera della norma di risulta derivante dal pronunciamento additivo di prestazione derivante dalla pronuncia della Corte, affermando che "la maggior spesa a carico dello Stato […] non si risolve […] in «violazione dell'art. 81 della Costituzione», poiché, nella specie, vengono in gioco diritti incomprimibili della persona". Ciò, in quanto "il vincolo di bilancio non può avere prevalenza assoluta sugli altri principi costituzionali"; donde l'auspicio di un contemperamento dei valori costituzionali sottesi alla norma denunciata «con il principio di bilancio costituente anch'esso un valore costituzionale". Sul punto, la Corte ha ricordato di

aver chiarito che "le scelte allocative di bilancio proposte dal Governo e fatte proprie dal Parlamento, pur presentando natura altamente discrezionale entro il limite dell'equilibrio di bilancio, vedono naturalmente ridotto tale perimetro di discrezionalità dalla garanzia delle spese costituzionalmente necessarie, inerenti all'erogazione di prestazioni sociali incomprimibili (*ex plurimis*, sentenze n. 62 del 2020, n. 275 e n. 10 del 2016). Ciò comporta che il legislatore deve provvedere tempestivamente alla copertura degli oneri derivanti dalla pronuncia, nel rispetto del vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio in senso dinamico (sentenze n. 6 del 2019, n. 10 del 2015, n. 40 del 2014, n. 266 del 2013, n. 250 del 2013, n. 213 del 2008)" (**sentenza n. 152/2020**) IIQ20.

Equilibrio del bilancio e contemperamento dei valori costituzionali: efficacia ex nunc della sentenza di accoglimento

Nella prospettiva del "contemperamento dei valori costituzionali – equilibrio di bilancio ed erogazione di prestazioni sociali incomprimibili –" la Corte ha graduato gli effetti temporali del *decisum* (che ha esteso le indennità assistenziali recati dalla norma agli invalidi civili totali, indipendentemente dall'età anagrafica), facendoli decorrere (solo) dal giorno successivo a quello di pubblicazione della sentenza sulla Gazzetta Ufficiale. La tecnica decisoria della sentenza con effetto *ex nunc*, adottata dalla Corte, appartiene alla giurisprudenza avviata a partire dalla sentenza n. 10 del 2015 (nello stesso senso anche sentenze n. 246 del 2019, n. 74 e n. 71 del 2018). (**sentenza n. 152 /2020**) IIQ20.

Obbligo di copertura, clausola di invarianza finanziaria e relazione tecnica
Nel respingere una questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 81 Cost., la Corte ha ritenuto che il progetto di legge regionale impugnato, asseritamente foriero di nuovi oneri non coperti nonostante la previsione di una clausola di invarianza finanziaria, ritenuta dal ricorrente clausola "di mero stile", risultasse, in effetti, accompagnato da una relazione finanziaria attestante l'insussistenza di maggiori oneri a carico del bilancio regionale, «stante l'invarianza delle previsioni di spesa relative all'ammontare dei trasferimenti ordinari per gli Enti interessati, rimanendo a carico di questi ultimi l'autonoma gestione dei relativi oneri». (**sentenza n. 143/2020**) IIQ20.

Obbligo di copertura e riduzioni di spesa con rimozione retroattiva di norme medio tempore *già entrate in vigore*

La Corte ha ritenuto in contrasto con l'art. 81 una legge regionale che, ad invarianza della spesa già consolidata, ne ha ridotto retroattivamente la copertura, ritenendo l'intervento legislativo retroattivo intrinsecamente pregiudizievole dell'equilibrio economico-finanziario. D'altro canto, ha soggiunto la Corte che l'esplicita previsione di neutralità finanziaria non esclude la violazione del parametro evocato, tanto che, in varie occasioni, "sono state censurate leggi che prevedevano una clausola di invarianza ma, al contempo, contraddittoriamente introducevano nuovi oneri a carico dell'amministrazione […]". In particolare, allorché sono stati disposti interventi inevitabilmente onerosi, senza che né nella legge né altrove si fosse data alcuna spiegazione in merito alle spese e alla loro copertura, la Corte costituzionale è stata costantemente dell'avviso che la previsione dell'assenza di oneri aggiuntivi costituisse "una mera clausola di stile, priva di sostanza"» (sentenza n. 5 del 2018). (**sentenza n. 163/2020**) IIQ20.

Leggi regionali ed obbligo di copertura

La ha ricordato che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 17 e 19, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) – disposizioni specificative dell'art. 81, terzo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 147 e n. 5 del 2018) –, le Regioni sono tenute a indicare la copertura finanziaria delle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza, utilizzando le metodologie di copertura specificamente previste. Quello di tener conto di tali oneri è un corollario del principio secondo cui l'«art. 81 Cost. impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (sentenza n. 307 del 2013). (**sentenza n. 163/2020**) IIQ20.

Art. 81 Cost: la sua forza espansiva a presidio degli equilibri di finanza pubblica

Con la **sentenza n. 244/2020**, la Corte ha riaffermato che l'«art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost.» mostra un'immutata «forza espansiva» e conserva il carattere di «presidio degli equilibri di finanza pubblica», di «clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile (sentenza n. 192 del 2012) (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 274 del 2017). Esso, pertanto, ha conservato una portata precettiva sostanzialmente immutata, che non lo rende in alcun modo parametro inconferente. IIIQ20.

Art. 81 Cost. e norme interposte

Con la **sentenza n. 235/2020**, la Corte ha rammentato il proprio costante orientamento secondo cui il canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost. («Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte») «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» (*ex plurimis*, sentenze n. 26 del 2013 e n. 227 del 2019), applicandosi immediatamente anche agli enti territoriali ad autonomia speciale.
Ha aggiunto la Corte che, nondimeno, sussistono, nella specie, disposizioni puntualmente attuative del precetto costituzionale, da ravvisarsi, in primo luogo, nell'art. 19 della legge 196 del 2009 in forza del quale si prescrive, anche nei confronti delle Regioni, la previa quantificazione della spesa quale presupposto della copertura finanziaria («per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita»: così la sentenza n. 147 del 2018) e, quindi, nelle disposizioni – ulteriormente specificative dell'art. 81, terzo comma, Cost. – di cui agli artt. 36, 38, 39 e 48 del d.lgs. n. 118 del 2011, a tenore dei quali, le leggi regionali che prevedono spese obbligatorie a carattere continuativo (e, tra queste, le spese «relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse»: comma 1, lettera a, del citato art. 48) debbono quantificarne l'onere annuale per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione, che deve avere «un orizzonte temporale almeno triennale» (artt. 36 e 39 citati). IIIQ20.

Obbligo di copertura di oneri incomprimibili quantificati in relazione ad un solo esercizio

Con la **sentenza n. 235/2020**, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., l'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 14 del 2019, che modificando l'art. 10, comma 1, della legge regionale n. 47 del 2012, istitutivo dell'Ufficio del Garante, alle dirette dipendenze dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza e dell'Autorità Garante della persona con disabilità, ha circoscritto al solo esercizio finanziario 2019 l'autorizzazione di spesa per il funzionamento del neo-istituito Ufficio del Garante «e per ogni altra iniziativa promossa dal Garante nell'ambito delle proprie funzioni», pur dotando detto Ufficio di personale.

La norma impugnata, dunque, autorizza spese che comprendono (anche e soprattutto) quelle per il personale in dotazione dell'Ufficio e, dunque, le spese per gli «stipendi», nonché, comunque (e necessariamente), ulteriori «spese fisse» per il funzionamento dell'Ufficio medesimo e per le iniziative assunte dal Garante coerentemente con le funzioni assegnategli.
Si tratta, quindi, secondo la Corte, di «spese continuative obbligatorie», che richiedono, alla luce di quanto evidenziato, una quantificazione dell'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione: ciò che la Regione ha mancato appunto di adottare con il denunciato art. 3, in contrasto, pertanto, con l'art. 81, terzo comma, Cost. IIIQ20.

Obbligo di copertura e diritto intertemporale delle norme interposte concernenti la copertura: il caso della copertura delle spese continuative e ricorrenti

Con la **sentenza n. 244/2020**, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli art. 1 e 8, comma 2, della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982 e dell'art. 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015, sollevata dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.
Ciò in quanto le disposizioni censurate (in particolare, l'art. 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2) avrebbero l'obiettivo di contenere la spesa relativa alla medesima integrazione regionale, in attesa della definitiva estinzione del regime di trattamento di fine servizio, a seguito della sua piena sostituzione con il trattamento di fine rapporto nel settore del pubblico impiego, e della conseguente estinzione del trattamento integrativo erogato dalla Regione; sicché, secondo la Corte, risulta palese che la norma in questione non rientra fra quelle indicate nell'art. 81 Cost. quali norme che importano «nuovi o maggiori oneri», per cui occorre indicare la copertura finanziaria. Questa constatazione è confermata, come già rilevato, sia nei lavori preparatori, sia nella scheda tecnico-finanziaria allegata alla legge regionale in esame, documentazione che – come ribadito dalla stessa Corte – contribuisce alla corretta interpretazione delle disposizioni censurate (sentenza n. 143 del 2020).
Quanto, invece, alla copertura finanziaria prevista dall'art. 8 della legge n. 58 del 1982, costituita dal rinvio alla legge regionale annuale di bilancio e contestata dal collegio rimettente, la Corte ha ritenuto che essa fosse in armonia con le indicazioni contenute nella legge 9 maggio 1976, n. 335 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni), in attuazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. (nel testo precedente alla riforma costituzionale). Tale legge, oltre a prevedere che la regione, insieme al bilancio annuale, con un contenuto puntualmente individuato, redigesse un bilancio pluriennale, «sede per il riscontro della copertura finanziaria di nuove o maggiori spese stabilite da leggi della regione a carico di esercizi futuri», in vista dell'obiettivo dell'«equilibrio», (art. 1, quarto comma) all'art. 2, primo comma, disponeva che «le leggi regionali che prevedono attività o interventi a carattere continuativo o ricorrente determinano di norma solo gli obiettivi da raggiungere e le procedure da seguire, rinviando alla legge di bilancio la determinazione dell'entità della relativa spesa».
A queste prescrizioni si sono attenute le Regioni. La Regione Emilia-Romagna le ha recepite, in particolare, nella legge della Regione Emilia-Romagna 6 luglio 1977, n. 31 (Norme per la disciplina della contabilità della Regione Emilia-Romagna), cui si conforma il censurato art. 8 della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982.
Anche il successivo decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione

dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208), nel definire i principi fondamentali in materia di bilancio e contabilità, ha confermato tali previsioni.
A tale proposito la Corte, nel ribadire che le leggi istitutive di nuove spese devono contenere un'esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura e che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali, ha affermato che «solo per le spese continuative e ricorrenti è consentita l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale» (così punto 4.1. del Considerato in diritto della sentenza n. 26 del 2013).
Successivamente, la disciplina statale è stata più volte modificata, come è accaduto, ad esempio, con l'introduzione dell'obbligo della relazione tecnica sugli oneri finanziari implicati dai disegni di legge di spesa, nonché della clausola finanziaria per effetto dell'art. 11-*ter* della legge 5 agosto 1978, n. 468 (Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio), come modificato dalla legge 23 agosto 1988, n. 362 (Nuove norme in materia di bilancio e di contabilità dello Stato), in vista della più puntuale e dettagliata applicazione del principio di copertura finanziaria, funzionale a garantire l'equilibrio di bilancio.
Per assicurare la più puntuale applicazione del principio di copertura finanziaria, funzionale a garantire l'equilibrio di bilancio, tenendo conto della crescente complessità della finanza pubblica e della sempre maggiore incidenza dei vincoli derivanti dalla integrazione europea, è stata poi adottata la nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 2009). Quest'ultima, in particolare, agli artt. 17 e 19, ha dettato le nuove regole inerenti alle modalità di copertura finanziaria delle leggi statali e regionali, in risposta all'esigenza di armonizzazione dei bilanci pubblici e di garanzia del miglior uso delle risorse pubbliche anche da parte degli enti territoriali. Tale esigenza è stata, in particolare, recepita anche dal d.lgs. n. 118 del 2011, che ha dettato norme di «armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi».
Entrambi tali testi normativi sono stati successivamente modificati, in specie a seguito della riforma introdotta dalla legge cost. n. 1 del 2012, sempre in vista dell'obiettivo di assicurare nella maniera più adeguata il rispetto del principio di copertura finanziaria e quindi l'equilibrio di bilancio, che costituiscono «due facce della stessa medaglia» (sentenza n. 227 del 2019).
È in questa prospettiva che devono essere lette le norme di cui all'art. 30 della legge n. 196 del 2009 e all'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, che il rimettente ha invocato a integrazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., secondo cui le leggi di spesa a carattere continuativo o permanente possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio, ma solo nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie.
Con riguardo al giudizio di idoneità delle modalità di copertura delle diverse tipologie di spesa, la Corte ha anche ricordato di aver affermato che «il principio dell'equilibrio di bilancio [...] opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» e che «[g]li artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009 costituiscono una mera specificazione del principio in questione» (sentenza n. 26 del 2013). Tale principio non è mutato e «si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile» (sentenza n. 227 del 2019). Pertanto, il sindacato di costituzionalità sulle modalità di copertura finanziaria delle spese coinvolge direttamente il precetto costituzionale, a prescindere dalle varie declinazioni dello stesso, nel volgere del tempo.
Nel caso di specie, le norme regionali censurate delineavano una modalità "procedurale" di copertura finanziaria della spesa prevista che, come si è visto, è coerente con quanto stabilito dal legislatore statale (nella legge n. 335 del 1977) al momento della loro adozione e che

questa Corte ha riconosciuto, nella sentenza n. 26 del 2013, conforme al precetto costituzionale. Tale giudizio non muta a causa della successiva adozione di norme statali di attuazione del medesimo precetto, quali sono da considerare gli artt. 30 della legge n. 196 del 2009 e 38 del d.lgs n. 118 del 2011, che si sono sostituite a quelle allora vigenti. Queste ultime hanno individuato modalità procedurali più penetranti di garanzia del precetto costituzionale, il cui rispetto, tuttavia, non può costituire parametro di valutazione della legittimità della copertura finanziaria di una spesa molto risalente nel tempo e in via di estinzione.
Per tale spesa, peraltro, è stata assicurata la copertura finanziaria non solo tramite le leggi annuali di bilancio (ivi compresa quella relativa all'esercizio finanziario 2018 in contestazione), in linea con le modalità prescritte dal censurato art. 8 della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982, ma anche mediante l'accantonamento di risorse, puntualmente quantificate (tenendo conto degli oneri residui della citata legge reg. n. 58 del 1982 e valutando quanto maturato alla data del 31 dicembre 2017) nel bilancio di previsione 2018/2020, proprio al fine di assicurare la copertura degli oneri residui per gli stessi anni, in sostanziale conformità con quanto prescritto dalla norme generali di contabilità e di bilancio che il collegio rimettente assume violate. IIIQ20.
Le leggi regionali, che prevedono spese a carattere continuativo, debbono quantificare l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi finanziari compresi nel bilancio di previsione e indicare l'onere a regime, potendo rinviare la quantificazione alla legge di bilancio nel solo caso in cui si tratti di spese non obbligatorie (Corte cost. sent. n. 155/2022) (IIQ22).

Obbligo di copertura e relazione tecnica

Con la **sentenza n. 235/2020**, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., l'art. 7 della legge reg. Siciliana n. 14 del 2019, che, al comma 1, estende ai dipendenti della Regione l'applicazione degli istituti del trattamento anticipato di pensione (c.d. "quota 100", ossia la sommatoria tra il requisito dell'età anagrafica non inferiore ad anni 62 e il requisito dell'anzianità contributiva non inferiore ad anni 38) e del finanziamento dell'indennità di fine servizio (che consente ai beneficiari della c.d. "quota 100" di conseguire detta indennità in via anticipata rispetto al momento di maturazione dei requisiti ordinari di accesso alla pensione), mentre, al comma 2, individua, per i dipendenti regionali di cui all'art. 52, comma 5, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2015, requisiti e modalità del trattamento pensionistico, escludendo, dai primi, l'incremento della speranza di vita di cui all'art. 12 del d.l. n. 78 del 2010 e stabilendo, quanto alle seconde, la decorrenza del trattamento di quiescenza dopo tre mesi dalla data di maturazione dei requisiti pensionistici. Le argomentazioni della difesa regionale a sostegno della coerenza della clausola di invarianza finanziaria, posta dal comma 3 dell'art. 7 impugnato dal Governo, con la spesa previdenziale che comporta la norma censurata a carico del bilancio regionale - gravato (in via diretta o indiretta) dalla spesa per il trattamento di quiescenza e per l'indennità di fine servizio dei dipendenti della Regione - sono state - dalla Corte - ritenute generiche e prive di riscontri.
In particolare, sul punto la Corte ha richiamato: a) la norma interposta di cui all'art. 17, comma 3, della legge n. 196 del 2009, in base alla quale «i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati di una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle

relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti»; b) il comma 6-*bis* del medesimo art. 17, in base al quale «[p]er le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria»; c) il comma 7, primo periodo, dello stesso art. 17 secondo il quale «[p]er le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, la relazione di cui al comma 3 contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento».
Tanto premesso, la Corte (richiamando la sentenza n. 227 del 2019), in tema di necessaria copertura finanziaria delle spese ai sensi dell'art. 81, terzo comma, Cost., ha ricordato di avere già posto in rilievo come una legge "complessa" dovrebbe «essere corredata, quantomeno, da un quadro degli interventi integrati finanziabili, dall'indicazione delle risorse effettivamente disponibili a legislazione vigente, da studi di fattibilità di natura tecnica e finanziaria e dall'articolazione delle singole coperture finanziarie, tenendo conto del costo ipotizzato degli interventi finanziabili e delle risorse già disponibili».

Obbligo di copertura e tecnica dell'assorbimento della questione concernente l'art. 81. Cost. nel giudizio di legittimità costituzionale

Ulteriori pronunce in materia di copertura finanziaria degli oneri per ritenuta violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., sono le **sentenze nn. 239, 233, 227, 217, 194/2020**, definite nel senso della non fondatezza, con le quali la Corte ha ritenuto assorbita la questione (tutte questioni sollevate su ricorso del Governo).

L'obbligo di copertura: divieto di ripagare debito (gli oneri di restituzione della quota annuale del FAL) con lo stesso debito (l'anticipazione di liquidità)

Con la sentenza n. 80/2021, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 39-*ter*, commi 2 e 3, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8.
Quanto al principio di copertura, la Corte evidenzia che la norma censurata prevede, illegittimamente, "di ripagare un debito (gli oneri di restituzione della quota annuale) con lo stesso debito (l'anticipazione di liquidità). In tal modo, il FAL diminuisce gradualmente, senza che sia realizzata la finalità di legge, e, al contempo, viene incrementata la capacità di spesa dell'ente, senza un'effettiva copertura giuridica delle poste passive".
In particolare, infatti - secondo la Corte - il comma 3 del citato art. 39-*ter* consente, con locuzioni inequivocabili, l'utilizzo delle anticipazioni incassate e appostate nel FAL per rimborsare le quote annuali delle anticipazioni medesime.
Ciò [peraltro] pregiudica "l'equilibrio strutturale dell'ente locale, in quanto alla situazione deficitaria già maturata si aggiunge quella derivante dall'impiego indebito dell'anticipazione".

Secondo la Corte, ne risulta violato anche l'art. 119, sesto comma, Cost., in quanto l'impiego dello stesso FAL per il rimborso della quota annuale del maggior disavanzo, esonerando l'ente dal rinvenimento in bilancio di effettivi mezzi di copertura, produce un fittizio miglioramento del risultato di amministrazione, con evidente possibilità di liberare ulteriori spazi di spesa che potrebbero essere indebitamente destinati all'ampliamento di quella corrente (cfr., anche, sentenza n. 4 del 2020).

Art. 81, terzo comma, Cost.: tendenziale contestualità tra previsione dell'onere e sua copertura

In tema di copertura, la Corte, con la **sentenza n. 106/2021**, ha avuto occasione di ribadire: a) che la corretta applicazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., richiede fisiologicamente una copertura contestuale della spesa, non avendo alcun apprezzabile senso l'approvazione di norme che, difettandone, non potrebbero comunque trovare applicazione se non a mezzo di atti di spesa palesemente illegittimi; b) che, laddove sia rinvenuta attingendo a fondi o ad accantonamenti finalizzati a sovvenire possibili maggiori oneri, la copertura *a posteriori*, per essere effettiva, deve in ogni caso avvenire per mezzo di variazioni riguardanti categorie omogenee di entrata e di spesa, corredate da un'illustrazione che dia adeguato conto della complessiva neutralità della variazione di bilancio posta in essere.

Legittimazione della Regione ad impugnare disposizioni dello Stato, evocando, "per ridondanza", l'art. 81 Cost.

Con la **sentenza n. 168/2021**, la Corte ha ribadito la legittimazione della Regione a sollevare questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 81 Cost. per ridondanza laddove si dolga delle ripercussioni finanziarie di normativa statale sulle competenze regionali in materia di organizzazione amministrativa e di autonomia finanziaria (nella specie, la Regione, motivatamente, lamentava che la previsione statale era di per sé idonea a produrre effetti finanziari a carico del bilancio regionale senza la previsione di un limite quantitativo all'apporto organizzativo e di personale esigibile da parte di un commissario *ad acta*).

Utilizzo sviato di mezzi di copertura, con dequalificazione della spesa, e difetto di copertura di nuovi oneri per interessi

Con la **sentenza n. 156/2021**, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Siciliana 19 luglio 2019, n. 13 (Collegato al DDL n. 476 'Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale'), nel testo vigente prima delle modifiche apportate dall'art. 2 della legge della Regione Siciliana 14 ottobre 2020, n. 23 (Modifiche di norme in materia finanziaria), nonché dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2020, modificativo dell'art. 5 della citata legge Reg. Siciliana n. 13 del 2019.
In particolare, la Corte ha ritenuto che entrambe le disposizioni regionali prevedano, in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., l'impiego di parte del contributo statale (art. 1, comma 883, l. n. 145/2018) destinato agli enti territoriali siciliani per spese di investimento "come valida copertura di una spesa diversa, modificando unilateralmente la destinazione soggettiva e, soprattutto, qualitativa delle risorse attribuite dallo Stato".
In sostanza, secondo la Corte, le citate norme regionali confliggerebbero con il principio di cui all'art. 81, terzo comma, Cost. poiché: a) utilizzerebbero parte dei contributi posti a carico del bilancio dello Stato per finalità diverse da quelle previste nella citata norma statale (spesa corrente anziché spesa di investimento); b) prevederebbero nuovi oneri, quantificati ma non coperti, per interessi a carico del bilancio regionale derivanti dalle operazioni finanziarie

connesse all'anticipazione temporale delle risorse statali da destinare ai Consorzi e alle Città metropolitane regionali.

Copertura di spese regionali obbligatorie e ripetitive

Con la **sentenza n. 106/2021**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 3, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo (legge di stabilità regionale 2020)», nella parte in cui, ai commi 3, lettera a), e 4, prevedendo che «[n]ell'ipotesi di diniego del titolo abilitativo, di versamenti in eccesso o rinuncia, la somma è restituita al richiedente ed i relativi oneri trovano copertura nell'ambito delle risorse stanziate sul capitolo di spesa del bilancio di previsione 11825 - Missione 1, Programma 04, Titolo 1 - denominato "Rimborso oneri di urbanizzazione"», non quantifica gli oneri finanziari relativi agli esercizi 2021 e 2022 e non assicura agli stessi l'immediata copertura finanziaria.
La Corte ha preliminarmente qualificato gli oneri in questione quali oneri finanziari a carattere obbligatorio, trattandosi di nuove e maggiori spese che discendono da una modifica della disciplina a regime delle ipotesi di restituzione della quota degli oneri di urbanizzazione già corrisposti alla Regione per la realizzazione di determinati interventi edilizi.
Tanto premesso, la Corte ha ritenuto violato l'obbligo di copertura finanziaria, così come declinato dall'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, che richiede al legislatore regionale di assicurare, alle spese a carattere obbligatorio e ripetitivo, immediata copertura per tutti e tre gli esercizi considerati dal bilancio di previsione pluriennale: «[l]e leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio».

Nuovi oneri derivanti da legge dello Stato posti a carico della Regione: interferenza con il principio dell'equilibrio di bilancio regionale

Con la **sentenza n. 168/2021**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150 (Misure urgenti per il rilancio del servizio sanitario della regione Calabria e per il rinnovo degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario), convertito, con modificazioni, nella legge 30 dicembre 2020, n. 181, nella parte in cui non prevede che al prevalente fabbisogno della struttura commissariale provveda direttamente lo Stato e nella parte in cui, nell'imporre alla Regione di mettere a disposizione del commissario ad acta un contingente di venticinque unità di personale, stabilisce che tale entità costituisce un «minimo» anziché un «massimo».
Con specifico riferimento all'evocato art. 81, terzo comma, Cost., la Corte ha ritenuto la fondatezza della questione, in quanto la disposizione statale impugnata imporrebbe alla Regione un onere organizzativo e finanziario indeterminato e ingiustificato, determinando un'illegittima interferenza con il principio dell'equilibrio di bilancio regionale.

Il canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost. «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte».

Con la **sentenza n. 226/2021**, la Corte ha riaffermato che il canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost. «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte»

(*ex plurimis*, sentenza n. 26/2013), applicandosi immediatamente anche agli enti territoriali ad autonomia speciale.

Le disposizioni statali di cui all'art. 17 della legge n. 196 del 2009 sono meramente specificative del principio dell'equilibrio di bilancio, sicché questo opera direttamente, a prescindere da norme interposte (sentenze n. 244 del 2020 e n. 26 del 2013), come anche rimarcato dalla giurisprudenza contabile in sede di verifica della copertura finanziaria degli oneri recati da leggi regionali di spesa (in tal senso, Corte dei conti, sezione delle autonomie, deliberazione 27 maggio 2021, n. 8, recante «Linee di orientamento per le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri nelle leggi regionali») (Corte cost. **sentt. n. 200 e n. 124/2022**). (II e IIIQ22).

Le disposizioni direttamente attuative del precetto costituzionale: l'art. 19 l. n. 196/2009 e l'art. 38, comma 1, d.lgs. n. 118/2011.

Con la stessa **sentenza n. 226/2021**, la Corte ha evidenziato che tra le disposizioni direttamente attuative del precetto costituzionale è da annoverare, in primo luogo, l'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in forza del quale si prescrive, anche nei confronti delle Regioni, la previa quantificazione della spesa quale presupposto della copertura finanziaria («per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita»: così la sentenza n. 147/2018), con rinvio, quanto alle modalità di copertura, all'art. 17 della medesima legge di contabilità; la Corte ha altresì, richiamato le disposizioni – ulteriormente specificative dell'art. 81, terzo comma, Cost. – contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011 e, in particolare, nell'art. 38, comma 1, a mente del quale «[l]e leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime […]»; solamente nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio.

Onere di copertura: si applica anche alle Autonomie speciali

Ai sensi dell'art. 19 della legge n. 196 del 2009, anche le autonomie speciali sono tenute a indicare la copertura finanziaria delle leggi che prevedono nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 81, terzo comma, Cost. (Corte cost. **sent. n. 190/2022**).

Le esclusive modalità di copertura degli oneri recati dalla legislazione statale e regionale.

Con la sentenza **n. 226/2021**, la Corte ha ricordato che l'art. 17 della legge n. 196 del 2009, al comma 1, prevede quali esclusive modalità di copertura finanziaria delle spese l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali; la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; le modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate.
Inoltre, il successivo comma 3 stabilisce che le norme che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredate da una relazione tecnica predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture.
Infine, il comma 7 precisa che «[p]er le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, la relazione di cui al comma 3 contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento».

Copertura di spese obbligatorie aventi natura permanente: il caso del trattamento economico del personale del Corpo forestale della Regione Siciliana.

La Corte (**sentenza n. 226/2021**) ha dichiarato non conforme all'art. 81, terzo comma, Cost., la legge della Regione Siciliana n.16 del 2020 che ha demandato la definizione dell'adeguamento dell'indennità mensile pensionabile (in analogia a quanto riconosciuto ai corpi di polizia ad ordinamento civile) per il personale del Corpo forestale della Regione Siciliana alla contrattazione collettiva, senza individuare la relativa copertura finanziaria in violazione delle competenze statuarie.
Trattandosi di spese afferenti al trattamento economico del personale dipendente e quindi rientranti tra le spese obbligatorie aventi natura permanente, come espressamente previsto dall'art. 48, comma 1, lettera a), del medesimo d.lgs. n. 118 del 2011, la legge regionale impugnata avrebbe già dovuto quantificare essa stessa l'onere annuale e quello a regime e prevederne la copertura dovendo la contrattazione collettiva nel pubblico impiego svolgersi nell'ambito di una provvista finanziaria assegnata e preventivamente definita.

Utilizzo di risorse già stanziate in bilancio a copertura di nuovi o maggiori oneri obbligatori e ricorrenti: preclusione in via di principio.

La Corte, con la medesima **sentenza n. 226/2021**, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni della legge della Regione Siciliana n. 29 del 2020 regionale che individuano per la copertura della spesa – relativa rispettivamente all'assunzione di nuovo personale del Corpo forestale regionale e alla corresponsione al suddetto personale dell'adeguamento dell'indennità pensionabile – le somme gravanti sulla Missione 9, Programma 5, capitolo 150001, del bilancio regionale per l'esercizio finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022.
In proposito, la Corte ha evidenziato come le disposizioni impugnate si configurino quali nuove e maggiori spese, derivanti cioè da nuove assunzioni e dall'adeguamento (id est aumento) delle indennità mensili pensionabili.
La legge regionale in tal modo non prevede alcuna nuova entrata né prevede alcuna riduzione di spesa permanente al fine di coprire detti oneri.
Essa inoltre non accompagna lo stanziamento con una relazione tecnica che giustifichi il semplice rinvio al suddetto capitolo nel presupposto della effettiva presenza di risorse già stanziate e quindi disponibili per il sostentamento dei maggiori oneri.
Infatti, costituisce principio generale che tutte le risorse stanziate in bilancio siano già interamente impegnate e dirette a sovvenire a spese già ivi previste (*ex multis*, sentenze n. 171/2021 e n. 209/2017).
Tale principio trova vieppiù applicazione per le spese obbligatorie per il personale, che per loro natura si sottraggono a ipotesi di facile comprimibilità.
Nondimeno, la Corte ha rappresentato che laddove comunque si ritenga che lo stanziamento complessivo per le spese del personale già vigente sia in grado di sostenere anche il peso dei nuovi oneri, senza quindi richiedere di essere incrementato da risorse derivanti da nuove entrate o da ulteriori riduzioni permanenti di spesa, se ne sarebbe dovuta dare un'analitica dimostrazione, da compendiarsi principalmente nella Relazione tecnica e nello sviluppo degli oneri con proiezione almeno decennale (art. 17, comma 7, della legge n. 196/2009).

Utilizzo a copertura di mezzi di copertura "interni".

Con la **sentenza n. 199/2021**, la Corte ha dichiarato non fondate, in relazione all'art. 81, terzo comma, Cost., le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 2, e 6 della legge

della Regione Abruzzo 31 luglio 2020, n. 20, recante «Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 2018, n. 2 (Legge organica in materia di sport e impiantistica sportiva) e ulteriori disposizioni urgenti», richiamando il comma 4-*bis* dell'art. 111 del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, inserito in sede di conversione in legge ed entrato in vigore il 30 aprile 2020, consente agli enti territoriali che in un certo esercizio abbiano ripianato il disavanzo per un importo superiore a quanto previsto in bilancio, di scomputare il maggiore recupero dalla quota da ripianare negli esercizi successivi, purché tale migliore risultato sia «determinato dall'anticipo delle attività previste nel relativo piano di rientro riguardanti maggiori accertamenti o minori impegni previsti in bilancio per gli esercizi successivi in attuazione del piano di rientro».
In proposito, la Corte ha ritenuto che la citata disposizione di cui all'art. 111, comma 4-*bis*, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, se da un lato detta un criterio di riscontro della riferibilità dell'importo del disavanzo ripianato dall'ente alle misure a tal fine specificamente individuate, altrettanto chiaramente, dall'altro, non prevede che debba essere approvato un piano di rientro dettagliato, come invece pretendeva la censura governativa, sulla base della considerazione che la disciplina analitica del piano di rientro dal disavanzo, di cui all'Allegato 4/2 – Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, paragrafi da 9.2.25 a 9.2.30, è entrata in vigore successivamente alla pubblicazione della legge regionale dell'Abruzzo.
Sicché, sulla base della citata disposizione statale applicata dalla Regione, il migliore risultato conseguito nell'esercizio precedente per l'anticipo del piano di rientro dal disavanzo rispetto al cronoprogramma già approvato, legittima l'utilizzo, da parte del legislatore regionale, del maggior spazio finanziario (in sostanza, attraverso il ricorso a mezzi di copertura "interni") per la copertura di nuovi o maggiori oneri.

Illegittima iscrizione, nel bilancio preventivo, di disavanzi convenzionalmente predeterminati e gravemente sottostimati.

Con la **sentenza n. 235/2021**, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimi l'art. 8, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018 e l'art. 8, comma 1, lettere a) e c), della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019, in riferimento gli artt. 81 e 97 Cost., sotto i profili della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale, sono fondate.
Secondo la Corte, è costituzionalmente illegittima l'iscrizione, in parte spesa dei bilanci preventivi relativi agli esercizi 2018 e 2019, di disavanzi convenzionalmente predeterminati e gravemente sottostimati. Le norme regionali, infatti, non prevedono alcuno stanziamento per il recupero del deficit rinveniente dagli esercizi finanziari 2015, 2016 e 2017 risultanti dai rendiconti degli anni 2014-2017 già approvati e parificati dalla Corte dei conti. Con ogni evidenza, ciò pregiudica il corretto calcolo del risultato di amministrazione poiché, attraverso tale operazione, viene a essere sostituita una mera espressione matematica alla corretta determinazione degli effetti delle dinamiche attive e passive di bilancio relative ai suddetti rendiconti e a quelli degli esercizi successivi (principio di continuità delle risultanze dei bilanci).
L'introduzione di una tale regola legislativa urta il principio di prudenza nella redazione dei bilanci perché comporta, a lungo termine, modalità redazionali che non si sono basate su una previsione credibile, ragionevole e prudente delle risorse a disposizione e delle relative spese.

Violazione indiretta (o per ridondanza) degli artt. 81 e 97 Cost.

Con la **sentenza n. 247/2021**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2017, n. 39, nella parte in cui prevede che la quota aggiuntiva di spesa di personale connessa alla mobilità in entrata del personale a tempo indeterminato del soppresso ruolo speciale ad esaurimento, non rileva ai fini delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» e successive modificazioni e integrazioni, nello stretto limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per tali dipendenti dagli enti di provenienza.
Secondo la Corte, l'esclusione delle spese sostenute per il personale delle ex Comunità montane dai limiti di finanza pubblica stabiliti dallo Stato non solo viola il parametro di competenza di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. [il giudice rimettente che la legge sospettata di illegittimità costituzionale avrebbe gravato il sistema di bilancio regionale con oneri «sostenuti "in deroga" ai vincoli di spesa» di cui ai commi 557 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006. Tali spese avrebbero sottratto risorse al sistema finanziario regionale, erodendone la capacità di spesa effettiva], ma, incidendo sulla corretta copertura delle stesse, determina anche la lesione indiretta dei parametri finanziari di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., mettendo a repentaglio il già fragile equilibrio del bilancio della Regione Basilicata.

Con la **sentenza n. 215/2021**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 40, comma 5, della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 40 nella parte in cui dispone che «Alle spese di cui al comma 1 non si applicano i limiti stabiliti dall'art. 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122», con ciò violando i limiti di spesa - qualificati come principi di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost. – previsti dal parametro interposto di cui alla richiamata disposizione statale.
Per effetto di tale modifica normativa, il legislatore abruzzese ha indebitamente ampliato il plafond di spesa preso a riferimento per il calcolo dell'obiettivo finanziario, considerando nel conteggio della spesa per il personale a tempo determinato del 2009 anche quella relativa ai gruppi consiliari. Contemporaneamente, per effetto della disposizione censurata, in fase di redazione del bilancio tale voce viene scomputata dall'ammontare complessivo della spesa per il personale, così incrementando illegittimamente la relativa capacità di spesa a disposizione dell'amministrazione regionale, non erosa dalla componente afferente ai gruppi consiliari.
Secondo la Corte costituzionale, il meccanismo concepito dal legislatore abruzzese, consentendo una duplice espansione della spesa, sia in termini di aggravio di oneri, sia in termini di erosione di risorse – in entrambi i casi, in assenza di legittima copertura normativa – determina anche la violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., stante l'inscindibile correlazione funzionale tra rispetto del riparto di competenze, violazione dei vincoli finanziari e tutela degli equilibri di bilancio (*ex multis*, sentt. n. 112/2020; n. 146/2019).

Copertura di oneri pluriennali

L'art. 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42),

concernente le leggi regionali di spesa e la relativa copertura finanziaria, impone al legislatore regionale, con riferimento alle spese obbligatorie e a carattere continuativo, di quantificare «l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione» e di indicare l'onere a regime (Corte cost. **sent. n. 124/2022**) (IIQ22).

Copertura di spese pluriennali non obbligatorie

Con tale **sentenza n. 48**, nel merito, la Corte ha ritenuto coerente con l'evocato art. 81, terzo comma, Cost. e con l'art. 38, comma 1, d.lgs. n. 118/2011, il rinvio alla quantificazione e alla copertura di spese non obbligatorie a future leggi di bilancio (IQ23).

Copertura finanziaria di leggi regionali onerose: spesa obbligatoria continuativa e pluriennale
Con le **sentenze n. 84** e **110/2023**, la Corte costituzionale ha ritenuto fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti di norme regionali di stabilizzazione di personale dipendente della Regione. Difatti, secondo la Corte, detta stabilizzazione prevista comporta, infatti, oneri obbligatori per la retribuzione del personale assunto con contratto a tempo indeterminato che si riflettono sull'iscrizione in bilancio delle relative spese per l'intera durata del rapporto lavorativo dei soggetti interessati. Una previsione di risorse finanziarie limitate nel tempo costituisce una lesione dell'equilibrio strutturale del bilancio nel medio e lungo periodo degli enti utilizzatori. Peraltro, la copertura delle spese del personale a tempo indeterminato è una delle fattispecie tipiche e indefettibili di spesa obbligatoria continuativa e pluriennale in ragione del collegamento con la vita lavorativa del dipendente. (IIQ23).

Il rischio del dissesto "a catena" derivante dall'accumulo degli interessi medio tempore *accumulati dell'ente, già in dissesto, ritornato* in bonis

Con la **sentenza n. 219/2022**, la Corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 248, comma 4, t.u. enti locali, ai sensi del quale «[d]alla data della deliberazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'articolo 256 i debiti insoluti a tale data e le somme dovute per anticipazioni di cassa già erogate non producono più interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria. Uguale disciplina si applica ai crediti nei confronti dell'ente che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione a decorrere dal momento della loro liquidità ed esigibilità».
Più precisamente, il giudice a quo assumeva che l'inesigibilità solo temporanea degli accessori del credito per gli enti in dissesto, analogamente a quanto previsto per l'imprenditore insolvente sottoposto a procedura concorsuale (art. 154 del d.lgs. n. 14 del 2019), avrebbe equiparato situazioni ontologicamente diverse, posto che i comuni non sarebbero omologabili ai privati, essendo enti esponenziali della collettività amministrata. Sicché, il regime normativo degli accessori del credito nei confronti dell'ente dissestato si sarebbe posto in contrasto con gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., per il rischio di generare dissesti in successione, così compromettendo il percorso dell'ente locale verso l'obiettivo primario dell'equilibrio di bilancio, rendendo irrealizzabile, «qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale».
La Corte ha motivato, escludendo la lesione dei parametri evocati, nel senso che il temuto dissesto "a catena", asseritamente riconducibile all'art. 248, comma 4, t.u. enti locali, non è la conseguenza diretta della norma, ma è attribuibile piuttosto a scelte amministrative dell'ente, il quale – nella pendenza della procedura di dissesto – avrebbe dovuto apprestare

misure, anche contabili, idonee a garantire il più rapido ripristino dell'equilibrio finanziario (artt. 259 e seguenti t.u. enti locali).
Nel caso oggetto del giudizio a quo, ad esempio, la possibile nuova dichiarazione di dissesto non è stato ritenuto imputabile alla norma censurata, rappresentando piuttosto un inconveniente di fatto, inidoneo, da solo, a fondare un profilo di legittimità costituzionale (*ex multis*, sentenze n. 220 del 2021, n. 115 del 2019, n. 225 del 2018).
La Corte costituzionale non ha mancato di rilevare, seppur con riferimento a leggi regionali, "che le norme che comportino spese, quando non siano connesse a prestazioni riconducibili a diritti fondamentali, sono assoggettate al «principio della sostenibilità economica» (*ex multis*, sentenze n. 190 del 2022, n. 62 del 2020 e, nello stesso senso, n. 227 del 2019). In altri termini, un comune, nell'assumere un impegno di spesa pluridecennale, dovrebbe prestare idonea considerazione alla relativa sostenibilità finanziaria, con l'indicazione delle risorse effettivamente disponibili, con studi di fattibilità di natura tecnica e finanziaria e con l'articolazione delle singole coperture finanziarie (sentenza n. 227 del 2019), a presidio della sana gestione finanziaria.
La Corte ha poi concluso osservando che "[i] tema dell'imputabilità all'ente risanato dei debiti non soddisfatti dall'organo straordinario di liquidazione (OSL) è stato peraltro segnalato di recente dall'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali istituito presso il Ministero dell'interno («Criticità finanziarie degli enti locali. Cause e spunti di riflessione per una riforma delle procedure di prevenzione e risanamento», pubblicato il 12 luglio 2019), il quale, nel valutare gli strumenti posti in essere dal legislatore per fronteggiare le situazioni di crisi degli enti locali – segnatamente, il dissesto, il dissesto guidato e la procedura di riequilibrio finanziario – ne ha messo in luce gli aspetti problematici, riferiti in particolare alla facoltà concessa ai creditori di rifiutare la proposta transattiva formulata dall'OSL, ovvero di chiedere all'ente tornato in bonis eventuali interessi maturati nel corso della procedura. In questa prospettiva, il legislatore, nell'apprestarsi a riformare la normativa sulla crisi finanziaria degli enti locali, potrà prestare adeguata attenzione alle diverse esigenze che si contrappongono". (III Q22).

Oneri ipotetici

Con la **sentenza n. 255/2022**, la Corte ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, promossa in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., è fondata.
L'art. 20 della legge reg. n. 17 del 2021 stabilisce che: «1. L'articolo 15 della legge regionale 22 dicembre 1989 n. 45 (Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale), è sostituito dal seguente: "Art. 15 (Esecuzione dei provvedimenti di demolizione e rimessione in pristino) 1. L'Amministrazione regionale è autorizzata a concedere una anticipazione delle spese ai comuni che sono tenuti ad eseguire i provvedimenti di demolizione e di rimessione in pristino delle autorità amministrativa e giudiziaria ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale n. 23 del 1985, dell'articolo 31, comma 9, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) e dell'articolo 181, comma 2, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137). 2. Alla richiesta di anticipazione è allegato il titolo da eseguirsi ed un preventivo di spesa. 3. L'anticipazione è concessa senza interessi. 4. I comuni iniziano il procedimento di recupero delle spese sostenute dal trasgressore entro un anno dall'esecuzione della demolizione e lo concludono entro cinque anni, salva proroga per giustificati motivi da chiedere all'Amministrazione regionale prima della scadenza del

termine. 5. Le somme recuperate sono restituite all'Amministrazione regionale che le ha anticipate. 6. In assenza di recupero dal trasgressore il comune procede comunque alla restituzione delle somme entro dieci anni dall'erogazione dell'anticipazione."».
In proposito, la Corte ha ricordato il proprio costante orientamento secondo cui «ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (*ex multis*, sentenze n. 190 del 2022, n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013).
La Corte ha anche aggiunto che il combinato degli artt. 17 e 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) stabilisce che le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali. L'art. 19, comma 1, della legge n. 196 del 2009, specificativa del precetto di cui all'art. 81, terzo comma, Cost., prescrive, quale presupposto della copertura finanziaria, la previa quantificazione della spesa, per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita, unitamente all'indicazione del relativo stanziamento nel bilancio.
Sulla base di tale premessa, la Corte ha concluso che la disposizione impugnata non contiene alcuna quantificazione della spesa derivante dall'applicazione dell'art. 20, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 e nemmeno l'indicazione del relativo stanziamento. Sicché, la disposizione regionale in esame, omettendo di indicare la copertura finanziaria delle spese afferenti all'esecuzione dei provvedimenti di demolizione e di rimessione in pristino, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost. (IIIQ22)

Copertura finanziaria di leggi regionali onerose: ricorso a coperture ipotetiche o, alternativamente, con risorse destinate a far fronte a situazioni emergenziali

Con la **sentenza n. 165/2023**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali che prevedevano a copertura di nuovi oneri risorse che rappresentavano una misura straordinaria, finalizzata a ripristinare l'equilibrio dei bilanci degli enti territoriali che, nel periodo della pandemia, si erano visti diminuire le entrate fiscali a causa del blocco delle attività commerciali e industriali e incrementare le spese di carattere sociale e sanitario. Proprio in ragione di ciò, tali risorse non potevano essere impiegate per sostenere oneri ulteriori e diversi, che finiscono per ampliare la spesa corrente e incrementare il disavanzo. (IIQ23).

Mancata copertura di debiti fuori bilancio

Con le **sentenze nn. 114, 118 e 122/2023**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali, in quanto il legislatore nel riconoscere un debito fuori bilancio, non ne ha individuato la copertura finanziaria nell'esercizio 2022, con conseguente violazione dell'art. 81, terzo, comma, Cost. (II e IIIQ23).

Copertura finanziaria e armonizzazione dei bilanci pubblici

Con la **sentenza n. 84/2023**, la Corte costituzionale ha ritenuto fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti degli artt. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021, 2, comma 5, 3, commi 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 35 del 2021 e 13, comma 22, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera

e), Cost., con riguardo alla materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», in relazione all'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011. L'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 impone al legislatore regionale, con riferimento alle spese obbligatorie e a carattere continuativo, di quantificare «l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione» e di indicarne l'onere a regime. Secondo la Corte, nel caso di specie, le disposizioni impugnate violano l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. per contrasto con la norma interposta di cui all'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, in quanto gli interventi in esse previsti non sono sostenuti da alcun riscontro in ordine all'onere a regime che va a gravare sul bilancio della Regione e, soprattutto, non contengono alcuna valutazione in ordine agli oneri a regime a carico dei bilanci degli enti locali su cui ricadono prevalentemente tali oneri. (IIQ23).

Principi di contabilità pubblica

- L'art. 24, comma 1, della legge n. 196 del 2009, con disposizione ricognitiva di una regola dell'ordinamento contabile, stabilisce che il principio di unità del bilancio, insieme a quelli di integrità ed universalità, costituisce «profilo attuativo» (*rectius*: specificativo) dell'art. 81 Cost.; sicché è da ritenere in contrasto con detto parametro costituzionale quella disposizione che dovesse istituire un vincolo di destinazione tra una entrata di natura corrente e una maggiore spesa afferente all'esercizio di competenza (sentenza n. 192 del 2012) IIIQ12;
- i documenti contabili debbono essere informati non solo ai criteri dell'integrità, dell'universalità, dell'unità (espressamente previsti dall'art. 24 della legge n. 196 del 2009), ma anche a quelli dell'affidabilità, della veridicità, della chiarezza e della pubblicità poiché anche tali criteri costituiscono profili attuativi dell'articolo 81 della Costituzione. Il criterio dell'affidabilità garantisce la regolarità degli atti presupposti dei procedimenti di spesa seguiti dalle amministrazioni; quello della veridicità rappresenta la conformità delle scritture contabili alle sottostanti operazioni finanziarie e soprattutto la corrispondenza delle scritture a poste effettive; infine, i criteri della chiarezza e della pubblicità del bilancio garantiscono che tutti i cittadini possano venire a conoscenza delle scritture contabili (sentenza n. 138 del 2013) IQ13;
- i documenti contabili devono essere informati al principio dell'unità di bilancio (art. 24, legge n. 196 del 2009, d.lgs. n. 118 del 2011, oggetto di profonde modifiche ad opera del d.lgs. n. 126 del 2014) «secondo il quale tutte le entrate correnti, a prescindere dalla loro origine, concorrono alla copertura di tutte le spese correnti, con conseguente divieto di prevedere una specifica correlazione tra singola entrata e singola uscita» (sentenze n. 224 del 2014 e n. 192 del 2012) IIQ14;
- si pongono in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica le norme regionali che non assicurano la sincronia delle procedure di bilancio che è collegata alla programmazione finanziaria statale e alla redazione della manovra di stabilità, operazioni che presuppongono da parte dello Stato la previa conoscenza di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei (sentenza n. 184 del 2016) IIQ16;
- i principi contabili di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 118 del 2011 sono correttamente evocati a parametro da parte dello Stato in sede di ricorso in via di azione in quanto espressione della competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, primo comma, lett. e), Cost. nonché quale diretta applicazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., posto a

salvaguardia dei principi di copertura finanziaria e dell'equilibrio del bilancio (sentenza n. 6 del 2017) IQ17;

- l'indefettibilità del principio di armonizzazione dei bilanci pubblici è ontologicamente collegata alla necessità di leggere, secondo il medesimo linguaggio, le informazioni contenute nei bilanci pubblici, in considerazione della stretta relazione funzionale tra «armonizzazione dei bilanci pubblici», «coordinamento della finanza pubblica», «unità economica della Repubblica», osservanza degli obblighi economici e finanziari imposti dalle istituzioni europee (sentenza n. 80 del 2017) IQ17;

Coordinamento della finanza pubblica

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

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

Coordinamento finanziario: ambito di applicazione

In tema di coordinamento della finanza pubblica, la Corte, con la **sentenza n. 279/2020**, ha ribadito il proprio orientamento secondo cui i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (*ex plurimis*, tra le più recenti, sentenze n. 273, n. 263, n. 239, n. 238, n. 176 e n. 82 del 2015). IIIQ20.

Il carattere autoapplicativo dei principi di coordinamento della finanza pubblica

Con la **sentenza n. 145/2021**, la Corte ha riconosciuto alle norme statali sul concorso degli enti territoriali al raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa la natura di principi di coordinamento della finanza pubblica, sull'assunto che «[n]on è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi […] vincoli alle politiche di bilancio» (sentenza n. 36/2004), anche se questi si traducono, inevitabilmente, in «limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (sentenza n. 218/2015).
In particolare, la Corte ha affermato che i principi fondamentali (di coordinamento della finanza pubblica) di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 – per il carattere finalistico della materia in cui si inseriscono, la quale esige che gli obiettivi previsti siano effettivamente raggiunti in tutto il territorio nazionale (*ex multis*, sentenze n. 44/2021, n. 78/2020 e n. 77/2019), nonché per il fatto di fissare un "tetto" alla spesa, necessariamente vincolante in modo altrettanto uniforme – assumono carattere autoapplicativo, non essendo ammissibile un'attuazione parcellizzata degli stessi (*ex plurimis*, sentenze n. 130/2020, n. 67 e n. 7/2016, n. 44/2014 e n. 173/2012).
Le Regioni destinatarie delle misure ivi menzionate devono, dunque, conformarvisi, giacché lo spazio di autonomia loro riservato corrisponde unicamente alla «scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previste […] ferma restando la necessità di osservare il limite della riduzione del 50 per cento della spesa complessiva rispetto a quella sostenuta nel 2009» (sentenza n. 173/2012). IIIQ21

Decretazione di urgenza intesa ad introdurre misure coordinamento finanziario

- Il sindacato sui presupposti di necessità e urgenza di cui all'art. 77 Cost. rimane circoscritto alla «evidente mancanza di tali presupposti» (sentenza n. 5 del 2018) o alla «manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione» (sentenza n. 170 del 2017), sulla base di una pluralità di indici intrinseci ed estrinseci e che tale evidente mancanza non sussiste laddove la decretazione d'urgenza intenda «assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni», finalità già oggetto di valorizzazione da parte della Corte con la sentenza n.

22 del 2014. A tale riguardo, non appare, peraltro, "decisiva la circostanza, richiamata dall'ordinanza di rimessione, che le relazioni tecniche di accompagnamento ai […] decreti-legge non contenessero una quantificazione dei risparmi attesi dalle norme introdotte […]" (sentenza n. 33 del 2019) IQ19.

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

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

L'esercizio del potere sostitutivo dello Stato

- È coerente con il principio di ragionevolezza e del buon andamento dell'amministrazione, nonché degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost. l'esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo (art. 120 Cost.), sostanziato nella nomina del commissario *ad acta* e del sub-commissario per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise. La Corte ha infatti ritenuto "che la disciplina dei piani di rientro poggia sul collegamento stretto fra la verifica economico-finanziaria e la capacità della Regione di assicurare i LEA, collegamento che deve essere reso esplicito attraverso un'analitica quantificazione – anche per le Regioni che non si trovino in deficit – ai sensi dell'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 […]. L'inadempimento regionale, anche rispetto ad uno solo di questi due obiettivi, giustifica, pertanto, sia (e in origine) l'intervento sostitutivo dello Stato sia (di conseguenza e dopo l'attivazione del potere sostitutivo) il mantenimento in vita del commissariamento. Sulla base di tali presupposti, deve rilevarsi che, nel commissariamento della Regione Molise, l'esercizio del potere sostitutivo trova giustificazione nella circostanza che all'allegato dato positivo inerente ai LEA non corrisponde un risultato positivo relativo al rientro dal disavanzo economico-finanziario, confermandosi così la complessa inefficienza del sistema sanitario regionale" (sentenza n. 255 del 2019) IIIQ19;

Assetto organizzativo dell'autonomia comunale italiana

- È costituzionalmente illegittima la previsione generalizzata dell'obbligo di gestione associata per tutte le funzioni fondamentali, in quanto tale previsione legislativa statale sconta un'eccessiva rigidità, al punto che non consente di considerare tutte quelle situazioni in cui, a motivo della collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, la convenzione o l'unione di Comuni non sono idonee a realizzare, mantenendo un adeguato livello di servizi alla popolazione, quei risparmi di spesa che la norma richiama come finalità dell'intera disciplina (sentenza n. 33 del 2019) IQ19;

Vulnerazione e necessità del conseguente ripristino, ad opera del legislatore nazionale, dell'autonomia finanziaria di una Regione a Statuto speciale, in ossequio ai principi costituzionali di copertura finanziaria e dell'equilibrio di bilancio

- È lesiva delle competenze regionali, poiché - dopo la mancata attuazione (ad oltre tre anni dalla sua pubblicazione) della sentenza n. 77 del 2015 in tema di accantonamenti a carico degli enti territoriali – la legge statale che destinando solo una limitata quota di risorse

all'ente avente titolo (Regione Sardegna) sottrae alla programmazione triennale della stessa Regione autonoma una cospicua quantità di risorse ben superiore alla somma riconosciuta dalla norma, che, per di più, è riferita ad un solo esercizio finanziario 2019 (sentenza n. 6 del 2019) IQ19.

Riduzione delle risorse disponibili per gli enti territoriali e tutela dell'autonomia finanziaria

- L'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa. Le risorse disponibili possono subire modifiche e, in particolare, riduzioni, purché tali diminuzioni non rendano impossibile lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti territoriali medesimi; sicché grava sul ricorrente l'onere di provare l'irreparabile pregiudizio lamentato (sentenza n. 83 del 2019) IQ19.

Violazione di giudicato costituzionale per omessa mancata ridefinizione, da parte dello Stato, dei rapporti finanziari con la Regione Umbria, con conseguente pregiudizio finanziario in danno della Regione medesima a seguito della perdita di un finanziamento ad essa spettante

- Va accolto il ricorso per conflitto di attribuzione tra enti, proposto dalla Regione Umbria, per far dichiarare che «non spettava allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro per la Coesione territoriale e il Mezzogiorno, all'Agenzia per la Coesione Territoriale, al Dipartimento per le politiche di coesione e al Ministero dell'Economia e delle Finanze, serbare il silenzio e conseguentemente non accogliere» le richieste di cui alla "istanza" contenuta nella nota 13 febbraio 2017, prot. n. 33358-2017, per l'esecuzione della sentenza della stessa Corte n. 13 del 2017 (con la quale è stata dichiarata irragionevole la tempistica delineata dalla disposizione statale impugnata e che ha di fatto reso impossibile alla Regione Umbria di evitare la perdita del finanziamento mediante l'impegno delle risorse assegnate per il suo programma parallelo, ai sensi dell'art. 23, comma 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (sentenza n. 57 del 2019) IQ19.

Il contenimento dei disavanzi sanitari

Il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obbiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari (sentenza n. 89 del 2019) IIQ19.

Estensione, con norma regionale, dei soggetti beneficiari di assistenza sanitaria gratuita

È da evidenziare la **sentenza n. 177/2020**, in tema di norme di statali di coordinamento della finanza pubblica quale limite all'estensione, con norma regionale, dei soggetti beneficiari di assistenza sanitaria gratuita.

Con questa pronuncia, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, le cui disposizioni determinano l'estensione dei soggetti beneficiari di assistenza sanitaria gratuita, rispetto a quanto previsto dalla legislazione statale. Secondo la Corte, l'autonomia legislativa regionale, in materie di competenza concorrente, «può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa, peraltro in un quadro di esplicita condivisione, da parte delle Regioni, della necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenze n. 278 del 2014 e n. 193 del 2007). Ebbene, secondo la Corte, le disposizioni impugnate violano il

parametro costituzionale evocato e le conseguenti norme interposte per il mancato rispetto di detti limiti, in quanto prevedono spese ulteriori rispetto a quelle destinate al finanziamento delle prestazioni essenziali, per un tempo non circoscritto, nonché per importi complessivi difficilmente prevedibili. IIQ20.

Coordinamento finanziario: spesa per prestazioni di specialistica ambulatoriale

Con la **sentenza n. 233/2020**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 45 e 74, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 11 del 2018 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. (con assorbimento della questione riferita all'art. 81 Cost.), in riferimento all'art. 1, comma 574, della legge n. 208 del 2015.

Il combinato disposto delle due norme, oggetto di censura da parte del Governo, consentiva di non computare nel tetto di spesa regionale le prestazioni di specialistica ambulatoriale erogate da strutture sanitarie accreditate a cittadini non residenti in Basilicata, stabilendo altresì che le prestazioni erogate in eccedenza rispetto al tetto di spesa fossero rimborsate solo dopo la definizione degli accordi assunti in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Ebbene, l'aver previsto il legislatore della Regione Basilicata la non computabilità nei tetti di spesa delle prestazioni di specialistica ambulatoriale, senza l'adozione di misure alternative atte a garantire l'invarianza dell'effetto finanziario, secondo la Corte, è passibile di determinare oneri aggiuntivi non consentiti dalla legislazione nazionale (sentenza n. 238 del 2018), in violazione della normativa statale «espressione di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica», diretto a stabilire «un generale obiettivo di riduzione della spesa relativa all'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera» (art. 15, comma 14, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, come modificato dall'art. 1, commi da 574 a 578, della legge 31 dicembre 2015, n. 208); donde l'accoglimento delle questioni prospettate per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con contestuale assorbimento delle censure sollevate in relazione all'art. 81, terzo comma, Cost. e cioè sotto il profilo della mancata previsione della necessaria copertura finanziaria. (per un analogo caso di assorbimento della questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione alla asserita violazione dell'art. 81 Cost., sotto il profilo dell'omessa copertura finanziaria dell'onere, cfr., sent. n. 217/2020). IIIQ20.

Coordinamento finanziario: le spese del personale

Con la **sentenza n. 251/2020**, la Corte ha ritenuto la fondatezza della questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., per lesione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, nei confronti delle disposizioni recate dagli artt. 2 e 3 della impugnata legge reg. Calabria n. 34 del 2019, concernenti, rispettivamente, la conclusione da parte delle aziende sanitarie e ospedaliere regionali delle procedure di assunzione di personale a tempo indeterminato e di quelle di internalizzazione del personale precario del comparto, in quanto le disposizioni regionali censurate si pongono in contrasto con le norme statali, espressione di principi di coordinamento della finanza pubblica, che stabiliscono limiti e vincoli al reclutamento del personale delle amministrazioni pubbliche ovvero relative alla stabilizzazione del personale precario, in quanto incidono sul rilevante aggregato di finanza pubblica costituito dalla spesa per il personale. IIIQ20.

Coordinamento finanziario: il principio della leale collaborazione

Con la **sentenza n. 273/2020**, la Corte ha avuto occasione di ribadire in argomento che, sebbene «i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applic[hi]no anche alle autonomie speciali (ex *plurimis*, sentenze n. 62 del 2017, n. 40 del 2016, n. 82 e n. 46 del 2015), in quanto funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica» (sentenza n. 103 del 2018), essi, tuttavia, sono individuati nel rispetto del «principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione (sentenze n. 88 del 2014, n. 193 e n. 118 del 2012)» (sentenza n. 103 del 2018). Questo metodo è funzionale sia al «raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei», sia a evitare «che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante» (sentenza n. 62 del 2017). IIIQ20.

Vincolo di destinazione di eventuali risparmi nella gestione del Servizio sanitario nazionale a finalità sanitarie.

Con la **sentenza n. 132/2021**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma di legge regionale che autorizzava la Giunta regionale a stipulare una convenzione quindicennale con un istituto universitario per sostenere l'attivazione di un corso di laurea a ciclo unico in medicina e chirurgia, con l'assunzione degli oneri da parte della Regione per la chiamata dei professori di ruolo e a contratto.
La Corte, pronunciandosi in relazione agli artt. 117, commi secondo, lettera m), e terzo, della Costituzione, ha ritenuto centrali le previsioni contenute nell'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale «stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni» (sentenza n. 197/2019): il citato art. 20, non solo impone una corretta quantificazione dei LEA attraverso una chiara e separata evidenza contabile delle entrate e delle spese destinate al loro finanziamento e alla loro erogazione, nonché delle entrate e delle spese relative a prestazioni superiori ai LEA, ma altresì (al comma 2, lettera a) prescrive alle Regioni di «accerta[re] ed impegna[re] nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, ivi compresa la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, e le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate».
Orbene, secondo la Corte, dal quadro normativo sull'esatta determinazione ed erogazione dei LEA e sui relativi principi contabili, si ricava l'impossibilità di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi. Sicché, è da escludere che la chiamata dei docenti universitari e la conseguente integrazione dell'offerta formativa si pongono in un rapporto di strumentalità con l'erogazione dei LEA, tale da giustificare l'imputazione dei costi per la chiamata dei docenti universitari alle spese allocate in bilancio per l'erogazione e la garanzia dei LEA.
È lo stesso d.lgs. n. 118 del 2011, all'art. 30, comma 1, terzo periodo, a prevedere che, per le Regioni non sottoposte a piano di rientro, «eventuali risparmi nella gestione del Servizio sanitario nazionale […] rimangono nella disponibilità delle regioni stesse per finalità sanitarie». Questa disposizione, esprimendo una chiara finalità incentivante, permette, pertanto, alle Regioni di dare copertura nei successivi esercizi a spese che, comunque sia,

attengono alle finalità sanitarie attraverso i suddetti risparmi, una volta accertati a seguito dell'approvazione dei bilanci di esercizio.
La Corte ha così concluso: "costituzionalmente illegittima è la copertura degli oneri connessi a tali iniziative con le specifiche risorse ordinarie destinate alle spese correnti per il finanziamento e la garanzia dei LEA". IIIQ21

In tema di costituzione o partecipazioni societarie

E' espressiva di principi fondamentali di coordinamento finanziario la legislazione statale che stabilisce specifici vincoli («di scopo pubblico» e «di attività») - cui tutte le amministrazioni pubbliche devono attenersi nella costituzione e gestione delle società a controllo pubblico - informati a criteri di economicità ed efficienza a garanzia della riduzione dei costi della pubblica amministrazione (cosiddetta *spending review*) e, in particolare, del contenimento delle spese di funzionamento di tali società (Corte cost. **sentenze n. 201, n. 86 del 2022**; n. 194 del 2020).
La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale di una legge regionale (Regione Siciliana), che aveva introdotto, in tema di costituzione o partecipazione societarie da parte dei Comuni (singolarmente o in forma associata), un criterio alternativo rispetto a quelli previsti dall'art. 4, commi 1 e 2, TUSP, con ciò violando la disciplina recata da tale normativa statale riconducibile all'ambito materiale «ordinamento civile» (precluso alla competenza legislativa regionale) ed espressiva dei principi fondamentali «di coordinamento finanziario e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione» (Corte cost. **sent. n. 201/2022**).

In tema di partecipazioni polvere: motivazione rafforzata

La Corte ha ritenuto non in contrasto con i principi fondamentali di coordinamento finanziario stabiliti dall'art. 4, comma 1, TUSP la norma regionale che consente di acquisire partecipazioni di modesta entità ("partecipazioni polvere"), in quanto detta norma non esclude l'obbligo di motivazione "rafforzata" (soggetto al sindacato giurisdizionale) circa l'analitico rispetto del vincolo di scopo pubblico con evidenziazione delle «ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato», dando conto anche «della compatibilità della scelta con i princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa» (Corte cost. **sent. n. 201/2022**).

La tutela della salute e garanzia della continuità nella erogazione delle risorse finanziarie

La natura delle prestazioni contemplate dalla norma censurata, il loro rilievo in termini di adeguatezza del trattamento, e, quindi, la rilevanza per il diritto alla salute delle pazienti colpite da carcinoma mammario, impongono che sia garantita la continuità nella erogazione delle risorse finanziarie (disposta dal decreto del Ministro della salute 18 maggio 2021, recante «Modalità di riparto e requisiti di utilizzo del fondo per i test genomici ormonoresponsivo per il carcinoma mammario in stadio precoce»), dovendo di conseguenza rimanere «"salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti"» (sentenze n. 71 del 2018 e n. 50 del 2008; nello stesso senso, fra le altre, sentenze n. 246 del 2019 e n. 74 del 2018). (Corte cost., **sent. n. 114/2022**).

Grave crisi finanziaria causata dalla pandemia: riflessi sul riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni

La peculiare contingenza della crisi economica determinata dal COVID-19 non può in alcun modo rilevare nella definizione del riparto delle funzioni legislative in materia, essendo escluso che «[l]a precarietà del contesto di emergenza [abbia] ampliato le competenze» regionali (**sentenza n. 23/2022**). Resta così fermo che, anche in relazione all'emergenza pandemica, spetta solo allo Stato adottare norme di deroga in materia di concorrenza (sentenze n. 38 e n. 16 del 2021). La deroga in materia di concorrenza al regime del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni prevista dalla disposizione impugnata non può dunque essere giustificata in ragione della grave crisi economica causata dalla pandemia da COVID-19. (Corte cost., **sent. n. 112/2022**);

Prevalenza del coordinamento della finanza pubblica sulle norme di armonizzazione

Con la **sentenza n. 110/2022**, la Corte, scrutinando una questione di legittimità costituzionale di una norma regionale sollevata in relazione alla ritenuta violazione di una disposizione di armonizzazione contabile (il ricorso statale contestava alla Regione Molise, che ha in corso un piano di rientro dal disavanzo di amministrazione, la possibilità di attribuire un vincolo di destinazione ad alcune entrate straordinarie non aventi natura ricorrente, atteso che l'art. 42, comma 5, lettera d), del d.lgs. n. 118 del 2011, evocato quale parametro interposto dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., consente ciò «solo se la regione non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi e ha provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio»), ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Molise 4 maggio 2021, n. 2 (secondo cui «[a] decorrere dal 2021 le entrate incassate dall'Ente a titolo di "Contributi esonerativi per l'occupazione dei diversamente abili", derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate ai datori di lavoro inadempienti agli obblighi occupazionali previsti dalla legge 12 marzo 1999, n. 68 e dai contributi correlati agli esoneri parziali concessi ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 68/1999, previste al Titolo 3, Tipologia 200, categoria 300 del bilancio di previsione regionale, sono vincolate a finanziare nella spesa il "Fondo regionale per l'occupazione dei disabili - legge regionale n. 26/2002", alla Missione 12, Programma 02, Titolo 1»), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in relazione al parametro interposto di cui all'art. 42, comma 5, lettera d), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. Secondo la Corte, il ricorrente ha omesso di considerare che il vincolo alle risorse oggetto della previsione impugnata non è attribuito dalla medesima norma regionale, bensì discende direttamente dalla legge statale, ovvero dal disposto dell'art. 14 della legge 12 marzo 1999, n. 68 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili). La Corte ha ritenuto che la modalità di alimentazione degli interventi finanziati dal fondo regionale in esame è, in questi termini, evidentemente connessa alla esigenza di tutela di situazioni di particolare vulnerabilità: quelle delle persone con disabilità, sulle quali si riflette una particolare attenzione da parte del disegno costituzionale, essendo coinvolto un complesso di «valori che attingono» ai suoi «fondamentali motivi ispiratori» (sentenze n. 83 del 2019, n. 232 del 2018, n. 258 del 2017, n. 275 del 2016 e n. 215 del 1987; in senso analogo, più di recente, sentenza n. 10 del 2022). La Corte ha concluso trattarsi di vincoli ai quali la Regione, nell'ambito del ciclo di bilancio, deve assicurare attuazione proprio in forza della previsione statale e per i quali non rileva – a differenza di quelli autonomamente decisi dalla Regione e rientranti nella lettera d) del richiamato comma 5 dell'art. 42 – che sia in corso il ripiano del disavanzo o che non siano stati coperti tutti gli eventuali debiti fuori bilancio.

Coordinamento finanziario, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.: trattamento economico del personale pubblico

Con la **sentenza n. 255**, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 19, della legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale) sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 23 del d.lgs. n. 75 del 2017.
La disposizione regionale impugnata, prevedendo un incremento della spesa per il trattamento economico accessorio del personale, non rispettoso dei limiti posti dallo Stato al fine di assicurare l'invarianza della spesa, non risulta compatibile con il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale, in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea garantiti dall'art. 117, primo comma, Cost. (in tal senso, sentenze n. 190 del 2022, n. 412 e n. 169 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004). (IIIQ23).

Illegittimo impiego di trasferimenti extrabudget *in violazione di norma statale espressiva di principio fondamentale della programmazione sanitaria*

Con la **sentenza n. 76/2023**, la Corte, in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 55, secondo periodo, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, secondo il quale che «[p]er l'anno 2022 i trasferimenti *extrabudget* in favore dei soggetti privati convenzionati con il Servizio sanitario regionale sono calcolati sul consolidato dell'anno 2019».
Secondo la Corte costituzionale, la disposizione impugnata, facendo riferimento ai «trasferimenti *extrabudget* in favore dei soggetti privati convenzionati con il Servizio sanitario regionale», reca una formula talmente ampia da ricomprendere la corresponsione alle strutture anzidette di qualsiasi tipo di somma ulteriore rispetto a quelle preventivamente concordate, confliggendo la citata normativa statale espressiva di norme interposte di coordinamento finanziario, che, invece, impone alle regioni contribuire al raggiungimento di un ragionevole punto di equilibrio tra l'esigenza di assicurare (almeno) i livelli essenziali di assistenza sanitaria e quella di garantire una più efficiente ed efficace spesa pubblica, anch'essa funzionale al perseguimento dell'interesse pubblico del settore.
Ebbene, secondo la Corte, la Regione Siciliana, con la disposizione impugnata, si muove invece nella prospettiva opposta, legittimando *ex post* «trasferimenti *extrabudget*». La previsione stessa si appalesa quindi in contrasto con il principio della programmazione della spesa sanitaria, sancito dal citato art. 8-*quinquies* del d.lgs. n. 502 del 1992 e finalizzato a contemperare il necessario contenimento di questa significativa voce di spesa pubblica con l'esigenza di assicurare «i livelli essenziali e uniformi di assistenza definiti dal Piano sanitario nazionale» (art. 1, comma 2, del medesimo decreto legislativo). Principio che, per la sua specifica *ratio*, va ascritto alla categoria dei principi che, nella materia del coordinamento della finanza pubblica, vincolano anche le autonomie speciali (*ex plurimis*, sentenze n. 201 del 2022, n. 44 del 2021, n. 273, n. 130 e n. 78 del 2020, n. 241, n. 172 e n. 103 del 2018, n. 191, n. 154 e n. 151 del 2017). (IIQ23).

Illegittima stabilizzazione di personale regionale in violazione di norma statale espressiva di principio fondamentale in tema di contenimento del costo del lavoro pubblico

Con la **sentenza n. 76/2023**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 91, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, nella parte in cui prevede che la procedura di stabilizzazione ivi prevista possa avvenire «anche in deroga», anziché «in

coerenza» con il piano triennale di fabbisogno di personale, nella parte in cui consente la stabilizzazione di personale diverso da quello sanitario e socio-sanitario, e quindi limitatamente alle parole «tecnico ed amministrativo», e infine nella parte in cui prevede che i diciotto mesi di servizio debbano essere maturati alla data del 31 dicembre 2022, anziché nel diverso termine previsto dalla normativa statale vigente *pro tempore*.
La Corte ha ritenuto che il legislatore regionale siciliano ha inciso violandoli sui criteri stabiliti dalla normativa statale interposta (art. 1, comma 268, l. n. 234/2021), intesa a coordinare la spesa pubblica per il personale dei ruoli tecnico e amministrativo dei ruoli sanitario e socio-sanitario e a contenerla entro limiti ragionevoli, così da ricondurla ai principi fondamentali della materia «coordinamento della finanza pubblica», in quanto tali vincolanti anche per le autonomie speciali essendo loro consentito soltanto di dare attuazione alla procedura prevista dalla normativa statale nel rispetto dei limiti ivi indicati, concernenti le ricadute sulla finanza pubblica di siffatta stabilizzazione. (IQ23).

Coordinamento della finanza pubblica: il divieto di soccorso finanziario

Con la **sentenza n. 110/2023**, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Molise 24 maggio 2022, n. 8 in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost. per contrasto con il principio fondamentale della materia coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 14, comma 5, TUSP, che stabilisce un generale divieto di "soccorso finanziario" delle società partecipate da parte degli enti pubblici partecipanti, nonché il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.
La disposizione in esame determinerebbe infatti un sostanziale accollo «a fondo perduto» dei debiti della procedura di liquidazione della società da parte della Regione, senza che ciò sia giustificato da alcun prevalente interesse pubblico, secondo i criteri elaborati dalla Corte dei conti in materia.
Ebbene, la Corte, facendo riferimento al consolidato orientamento delle Sezioni di controllo della Corte dei conti, ha ritenuto che in assenza, dunque, di alcun prevalente interesse pubblico idoneo a giustificare il trasferimento straordinario previsto dalla disposizione impugnata, quest'ultima deve ritenersi in contrasto con l'art. 14, comma 5, TUSP.
Infatti, il TUSP stabilisce, tra l'altro, principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, «trattandosi di norme che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione (cosiddetta *spending review*), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese della società a controllo pubblico per il loro funzionamento» (sentenza n. 194/2020). Ciò vale certamente anche per l'art. 14, comma 5, TUSP, che mira a porre stringenti limiti ai trasferimenti che le amministrazioni pubbliche possono effettuare a favore delle società partecipate. (IIQ23).

Coordinamento della finanza pubblica: il piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione Siciliana

Con la **sentenza n. 155/2023**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 92, della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16, per violazione degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, che si configura quale principio di coordinamento della finanza pubblica, in quanto diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria.
La disposizione impugnata stabilisce che «[r]elativamente alle forme di ristoro da riconoscere ai centri di riabilitazione di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 e successive modificazioni ed ai centri diurni per i soggetti affetti da disturbi dello

spettro autistico, destinatari di apposito budget per l'anno 2020, che hanno temporaneamente sospeso l'attività a causa dell'emergenza da Covid-19 e che non abbiano attivato le procedure di cassa integrazione per i propri dipendenti, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 48 del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, come modificata dall'articolo 109 del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77».
Ebbene, ha rimarcato la Corte, la norma oggetto di scrutinio non è stata adottata in periodo emergenziale, essendo in vigore per l'anno 2022, al di fuori del periodo emergenziale (cessato a marzo 2022), e non coperto dalla legislazione vigente. Pertanto, quanto disposto dall'articolo in esame non risulta coerente con la programmazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione siciliana, né con la legislazione vigente», violando i richiamati parametri costituzionali. (IIIQ23).

Coordinamento della finanza pubblica: la Regione in piano di rientro dal disavanzo sanitario è impedita dall'incrementare la spesa sanitaria per spese non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali e, dunque, non obbligatorie

Con la **sentenza n. 134/2023**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Puglia 12 agosto 2022, n. 14 (Tumore al colon-retto. Misure per il potenziamento dello screening di popolazione e consulenza oncogenetica), in quanto, prevedendo un livello ulteriore di assistenza sanitaria non ricompreso tra quelli individuati dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017, si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento al principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica contenuto nell'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, che, per le regioni impegnate in piani di rientro dal disavanzo sanitario, pone il divieto di effettuare spese non obbligatorie.
Premesso il principio di diritto, più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui l'assoggettamento ai vincoli dei piani di rientro dal disavanzo sanitario impedisce la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali e per spese, dunque, non obbligatorie (sentenze n. 256 del 2022, n. 242 del 2022, n. 142 e n. 36 del 2021, e n. 166 del 2020); in definitiva, «[l]a facoltà di erogare livelli ulteriori rispetto ai LEA è […] preclusa alle Regioni sottoposte a piano di rientro, poiché − ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004 − queste ultime non possono erogare prestazioni "non obbligatorie" (da ultimo, in questo senso, sentenza n. 161 del 2022)». (IIIQ23).

L'operare congiunto degli ambiti materiali "ordinamento civile" (art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.) e "coordinamento della finanza pubblica" (art. 117, terzo comma, Cost.)

Con la **sentenza n. 99/2023**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 13, in tema di stabilizzazione di personale, per violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., in relazione all'art. 1, comma 268, lettera b), della legge n. 234 del 2021.
La Corte ha evidenziato che il punto di equilibrio fra le opposte esigenze che connotano la trasformazione di contratti precari di lavoratori in rapporti di lavoro a tempo indeterminato è stato individuato dal legislatore statale tramite la fissazione di quattro criteri: 1) la coerenza con il piano triennale dei fabbisogni del personale; 2) un limite formale (solo lavoratori precedentemente reclutati con contratti a tempo determinato); 3) un limite soggettivo (i ruoli sanitario e socio-sanitario); e 4) un limite temporale (quest'ultimo, peraltro, oggetto di successive modifiche) (in questo senso, sentenza n. 76 del 2023).

Ci si trova, dunque, di fronte a norme che intervengono in ambiti di competenza legislativa esclusiva statale (ordinamento civile) e concorrente (coordinamento della finanza pubblica), in quanto quelle recate dall'art. 1, comma 268, lettera b), della legge n. 234 del 2021 sono previsioni che intervengono nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di «ordinamento civile» e sono rivolte al contempo a contenere la spesa pubblica per il personale dei ruoli anzidetti entro limiti ragionevoli, in quanto tali espressive di principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica».
Per questa ragione, il legislatore regionale non può incidere sugli anzidetti profili, essendogli consentito soltanto di dare attuazione alla procedura prevista dalla normativa statale nel rispetto dei limiti ivi indicati. (IIQ23).

L'operare congiunto degli ambiti materiali "tutela della salute" (art. 117, terzo comma, lett. Cost.) e "coordinamento della finanza pubblica (art. 117 terzo comma, Cost.)
Con la **sentenza n. 176/2023**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 24 del 2022 (secondo il quale «al fine di ampliare le attività di rilevamento dei contagi da SARS-CoV-2 nel territorio regionale» – «la Regione concede altresì un contributo alle Residenze Protette private, accreditate e contrattualizzate, indicate nell'allegato 1C alla deliberazione di Giunta regionale n. 656 dell'11 ottobre 2021», avente a oggetto, tra l'altro, la individuazione dei soggetti erogatori di prestazioni sanitarie e l'approvazione dei tetti massimi di spesa per ciascuno stabiliti), per violazione di norme interposte statali espressive di principio fondamentale nelle materie della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica e, pertanto, violando l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. art. 8-*quinquies* e art. 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992, che stabiliscono il principio della omnicomprensività delle tariffe che remunerano le prestazioni rese dai soggetti privati accreditati, ostativo della possibilità di compensare i singoli fattori produttivi delle imprese sanitarie che si convenzionino, ivi compreso il costo del personale, per il raggiungimento di un ragionevole punto di equilibrio tra l'esigenza di assicurare (almeno) i livelli essenziali di assistenza sanitaria e quella di garantire una più efficiente ed efficace spesa pubblica, anch'essa funzionale al perseguimento dell'interesse pubblico del settore». (IIIQ23).

Armonizzazione dei bilanci pubblici

- Il parametro costituzionale dell'armonizzazione dei bilanci «per effetto delle strette interrelazioni tra i principi costituzionali […] è servente al coordinamento della finanza pubblica, dal momento che la sincronia delle procedure di bilancio è collegata alla programmazione finanziaria statale e alla redazione della manovra di stabilità, operazioni che presuppongono da parte dello Stato la previa conoscenza di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei» (Corte cost. **sentt. n. 190/2022** e n. 184/2016) (IIIQ22);
- l'armonizzazione dei bilanci pubblici (che si colloca contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al coordinamento della finanza pubblica) è finalizzata a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico–finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci (sentenza n. 184 del 2016) IIQ16;

- l'«armonizzazione dei bilanci pubblici» è finalizzata «a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria» (sentenze n. 167/2021; n. 80/2017 e n. 184/2016) IIIQ21;

Ordinamento contabile regionale

- non è consentita, con legge di approvazione del rendiconto regionale, la contabilizzazione nel bilancio consuntivo di residui attivi effettuata senza il previo accertamento degli stessi, come previsto, dall'art. 21 della legge quadro in materia di finanza regionale n. 76 del 2000, che costituisce norma interposta statale di principio di coordinamento della finanza pubblica a garanzia della certezza e attendibilità delle risultanze della gestione economica e finanziaria degli enti territoriali (sentenza n. 138 del 2013) IQ13;
- non è consentito l'utilizzo di quota parte del "saldo finanziario presunto" alla chiusura di esercizio a copertura di stanziamenti di spese non vincolate per violazione: a) dell'art. 81, quarto comma, Cost., stante la non consentita imputazione all'avanzo di amministrazione presunto, entità giuridicamente ed economicamente inesistente; b) del principio di unità che preclude la correlazione vincolata tra la posta di entrata e la spesa, dal momento che nella fattispecie non esiste alcuna specifica disposizione legittimante tale deroga (sentenza n. 250 del 2013) IIIQ13.
- illegittima, per violazione dell'art. 81, comma 4, Cost., è la disposizione regionale che fa impiego, a copertura, di economie per il finanziamento di nuovi oneri in assenza di certificazione dell'avanzo di amministrazione e di approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente (sentenza n. 141 del 2014) IIQ14;
- non è consentito l'utilizzo di quota parte del "saldo finanziario presunto" alla chiusura di esercizio a copertura di stanziamenti di spese non vincolate, per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. poiché: a) l'avanzo di amministrazione presunto è entità giuridicamente ed economicamente inesistente; b) pena la violazione del principio di unità del bilancio, il bilancio non può essere articolato in maniera tale da destinare alcune fonti di entrata a copertura di determinate e specifiche spese, salvi i casi di espresso vincolo disposti dalla legge per alcune tipologie di entrate (tributi di scopo, mutui destinati all'investimento, fondi strutturali di provenienza comunitaria, etc.) (sentenza n. 241 del 2013) IIQ13;
- l'impiego di risorse provenienti da esercizi precedenti è consentito solamente in presenza di particolari requisiti quali: a) l'effettiva riscossione di una risorsa finalizzata negli esercizi anteriori; b) la sua mancata utilizzazione in detti esercizi; c) la persistenza di un vincolo legislativo per le originarie specifiche finalità (sentenza n. 266 del 2013 nonché sentenze n. 241 del 2013 e n. 192 del 2012) IIIQ2013;
- l'iscrizione nell'"avanzo di amministrazione" di somme nella parte attiva del bilancio per allargare la possibilità di spesa pregiudica l'equilibrio di bilancio tutelato in relazione all'art. 81, terzo e quarto comma, Cost., l'art. 117, secondo comma, lettera e), nonché i principi del decreto legislativo n. 118 del 2011 in tema di armonizzazione dei conti pubblici, i quali non costituiscono solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma risultano strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio regionale presidiati dall'art. 81 Cost., poiché (nella specie) detta manovra consiste essenzialmente nel programmare una spesa superiore a quella consentita dalle risorse

disponibili nell'esercizio finanziario, nel biennio successivo e nel lungo periodo di rientro dai disavanzi pregressi; ciò comporta una lesione agli equilibri di bilancio ben più ampia di quella risultante dalla sommatoria delle singole illegittimità dedotte dal ricorrente in relazione ai principi contabili di cui al decreto legislativo n. 118 del 2011 (sentenza n. 279 del 2016) IIIQ16;

- confligge con l'art. 81, terzo comma, Cost. la mancata contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità previste dagli artt. 2 e 3 del decreto-legge n. 35 del 2013 ed effettivamente percepite negli esercizi 2013 e 2014, nonché quella afferente alla mancata copertura nel triennio della quota interessi e della quota capitale da restituire con riguardo alle suddette anticipazioni, poiché mentre le citate disposizioni di cui al decreto-legge n. 35 hanno la finalità di consentire di adempiere ad oneri pregressi attraverso una mera anticipazione di cassa di lungo periodo ed un parallelo rientro dal deficit (mediante proporzionate riduzioni della spesa corrente nel periodo di ammortamento dell'anticipazione di cassa) (sentenza n. 181 del 2015), l'impostazione del bilancio regionale finisce per aggravare - attraverso la mancata contabilizzazione delle risorse incamerate ed il mancato stanziamento degli oneri relativi alla restituzione del prestito allo Stato - le disfunzioni cui l'anticipazione stessa doveva porre rimedio e per incrementare il disavanzo potenziale dell'ente (sentenza n. 279 del 2016) IIIQ16;
- la procedura di riaccertamento straordinario dei residui, prevista dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118 del 2011, è finalizzata a verificare il complesso dei residui attivi e passivi al 1° gennaio 2015, in modo da rendere veritiere le risultanze delle passate gestioni ed iscriverle in bilancio coerentemente con il principio della competenza finanziaria potenziata, individuando i residui non sorretti da alcuna obbligazione giuridica, destinati ad essere definitivamente cancellati, e quelli corrispondenti ad obbligazioni perfezionate, ripartiti secondo l'esercizio di scadenza dell'obbligazione; sicché, nella logica del nuovo sistema, introdotto dal d.lgs. n. 118 del 2011 – che è quella di dare evidenza contabile e rilevanza giuridica ad alcune diacronie intercorrenti tra la realizzazione delle entrate e l'erogazione delle spese –, il disavanzo tecnico, per il periodo intercorrente tra l'esercizio di applicazione in bilancio e quello di copertura, si configura quale vero e proprio disavanzo che, senza una corretta, nominativa ed analitica individuazione dei creditori e dei debitori coinvolti nel calcolo delle operazioni finalizzate all'ammissibilità del disavanzo stesso e senza un'appropriata determinazione del fondo pluriennale vincolato, risulta non conforme a Costituzione perché mina l'equilibrio del bilancio, sia in prospettiva annuale che pluriennale (sentenza n. 6 del 2017) IQ17;

Necessarietà dell'approvazione del rendiconto e principio di annualità

- il superamento del termine di legge previsto per l'approvazione del rendiconto regionale non consuma il potere-dovere dell'amministrazione regionale di provvedere a un adempimento indefettibile quale l'approvazione del rendiconto, in considerazione del principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici, che è uno dei parametri teleologicamente collegati al principio dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui all'art. 81 Cost., in base al quale ogni rendiconto sia geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie; sicché una siffatta infondata preclusione paralizzerebbe, ove fosse applicata, la corretta gestione economico-finanziaria degli esercizi successivi con violazione del principio di continuità del bilancio, specificazione del principio dell'equilibrio tendenziale contenuto

nell'art. 81 Cost., in quanto «collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato», consentendo di inquadrare in modo strutturale e pluriennale la stabilità dei bilanci preventivi e successivi (sentenza n. 49 del 2018) IQ18;

Modalità di esposizione della legge di approvazione del rendiconto regionale

- la legge di approvazione del rendiconto – indipendentemente dalla compilazione e redazione dei complessi allegati al bilancio previsti dal d.lgs. n. 118 del 2011 – deve contenere, in coerenza con le risultanze di detti allegati, tre elementi fondamentali: a) il risultato di amministrazione espresso secondo l'art. 42 del decreto in questione; b) il risultato della gestione annuale inerente al rendiconto; c) lo stato dell'indebitamento e delle eventuali passività dell'ente applicate agli esercizi futuri. Infatti, il primo risultato chiarisce la situazione economico-finanziaria al termine dell'esercizio in modo comparabile a quella dell'anno precedente e a quella che sarà determinata per l'esercizio successivo. Il secondo enuclea – dal contesto complessivo di cui al precedente punto a) – le risultanze della gestione annuale integralmente imputabile agli amministratori in carica. Il terzo fornisce il quadro pluriennale dell'indebitamento, consentendo una prospettiva di sindacato sia in relazione ai vincoli europei, sia in relazione all'equità intergenerazionale, strumento servente alla determinazione dei costi-benefici afferenti alle generazioni future con riguardo alle politiche di investimento in concreto adottate (sentenza. n. 49 del 2018) IQ18;

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

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

Istituto dei mutui autorizzati e non contratti

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

generali, l'avvio di qualsiasi procedura di spesa con essi finanziata (sentenza n. 274 del 2017) IIIQ17;

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

- le pur complesse regole della legislazione statale concernenti "gli allegati al bilancio", con conseguente deficit in termini di chiarezza deve essere necessariamente compensata – nel testo della legge di approvazione del rendiconto – da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge (sentenza n. 274 del 2017) IIIQ17;

Utilizzo dell'avanzo di amministrazione "libero"

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

Utilizzo del "fondo vincolato"

- la qualificazione normativa del fondo pluriennale vincolato di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011 costituisce una definizione identitaria univoca dell'istituto, la cui disciplina è assolutamente astretta dalla finalità di conservare la copertura delle spese pluriennali, il che comporta che nessuna disposizione – ancorché contenuta nella legge rinforzata – ne possa implicare un'eterogenesi semantica e funzionale senza violare l'art. 81 della Costituzione; sicché, dall'analitica definizione normativa del fondo pluriennale vincolato, esso non può che essere "naturalmente" finalizzato a conservare le risorse necessarie per onorare le relative scadenze finanziarie (sentenza n. 247 del 2017) IQ17;
- la nuova formulazione del primo comma dell'art. 97 Cost. riguarda, per la prima parte, gli equilibri dei singoli enti territoriali, mentre la seconda afferisce alla doverosa contribuzione di questi ultimi al comune obiettivo macroeconomico di assicurare la sostenibilità del debito nazionale: a) il primo precetto si sostanzia nel divieto – per ciascun ente – di previsioni di disavanzo economico e nella continua ricerca dell'equilibrio tendenziale nella gestione finanziaria, in relazione alle dinamiche interne ed esterne che caratterizzano l'attuazione concreta delle politiche di bilancio; b) il secondo comporta la contribuzione di ciascuna amministrazione al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionali ed europei, assicurando a tal fine risorse e specifici comportamenti finanziari (sentenza n. 247 del 2017) IQ17;
- è costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 466, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, nella parte in cui stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell'equilibrio del bilancio degli enti territoriali, le spese vincolate provenienti dai precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza e nella

parte in cui non prevede che l'inserimento dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato nei bilanci dei medesimi enti territoriali abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio dell'esercizio di competenza. La «qualificazione normativa del fondo pluriennale vincolato costituisce una definizione identitaria univoca dell'istituto, la cui disciplina è assolutamente astretta dalla finalità di conservare la copertura delle spese pluriennali. Ciò comporta che nessuna disposizione – ancorché contenuta nella legge rinforzata – ne possa implicare un'eterogenesi semantica e funzionale senza violare l'art. 81 della Costituzione (sentenza n. 247 del 2017)». Sulla base di tale premessa, la Corte ha ritenuto che la possibilità che il vincolo autorizzatorio all'esecuzione delle spese impegnate e degli oneri derivanti da obbligazioni già perfezionate – nella fattispecie contenuto nel fondo pluriennale vincolato – possa essere rimosso *ex lege*, costringendo l'ente territoriale a trovare nuove coperture o a rendersi inadempiente, è un'opzione ermeneutica che entra in diretta collisione con i precetti contenuti nell'art. 81 Cost., nonché con l'art. 97 e 119 Cost. (sentenze nn. 94 e 101 del 2018) IIQ18;

Utilizzo di un fondo vincolato proveniente dalle economie precedentemente realizzate

- la devoluzione delle economie ad un nuovo obiettivo è consentita solo quando la legge istitutiva dell'originario vincolo oppure il principio contabile di cui all'allegato 4/2, punto 9.2, del d.lgs. n. 118 del 2011 e successive modifiche ed integrazioni prevedono tale possibilità (sentenza n. 89 del 2017) IQ17;
- le attività confluite nel risultato di amministrazione possono essere impiegate nell'esercizio successivo solo se l'ente non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi ed ha provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio (allegato 4/2, punto 9.2), principio che trova fondamento negli artt. 81, terzo comma (già quarto comma), e 97, primo comma, Cost., come introdotto dalla legge cost. n. 1 del 2012 (sentenza n. 89 del 2017) IQ17;
- non può considerarsi vincolato un fondo prelevato da una pregressa iniziativa ormai conclusa e "riprogrammato" in esercizi successivi per nuovi e diversi obiettivi (sentenza n. 89 del 2017) IQ17;
- con riguardo ai fondi vincolati, la loro utilizzazione è impossibile senza l'accertamento delle risorse dedicate e la sussistenza di impegni od obbligazioni passive afferenti alla specifica utilizzazione di tali risorse (sentenza n. 89 del 2017) IQ17.

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

- la mancata "sterilizzazione" dell'anticipazione di liquidità determina una plusvalenza fittizia ai fini della determinazione del risultato di amministrazione anziché «onorare» in senso contabilmente neutrale debiti pregressi, già regolarmente iscritti in bilancio ed impegnati o comunque vincolati, con la conseguenza che l'anticipazione da strumento di "flessibilizzazione" della cassa (nel senso di porre rimedio a rilevanti diacronie nei flussi finanziari di entrata e di spesa), finisce per diventare anomalo mezzo di copertura di spese previste nel bilancio annuale e di riduzione del disavanzo con modalità contrarie agli artt. 81 e 119, sesto comma, Cost. (sentenza n. 181 del 2015) IIQ15;
- la mancata imputazione in parte residui passivi dei pagamenti ed il loro versamento alle aziende sanitarie in parte competenza non costituisce una mera irregolarità formale, perché l'imputazione in competenza allarga indefinitamente (in ragione del mancato

riscontro delle scritture afferenti a debiti pregressi) le potenzialità di spesa della Regione, trasformando una mera anticipazione di liquidità in una copertura vera e propria, in violazione dell'art. 119, sesto comma, Cost., che consente l'indebitamento soltanto per spese di investimento (sentenza n. 89 del 2017) IQ17;

- non è consentita l'utilizzazione delle anticipazioni di liquidità al di fuori dei ristretti limiti del pagamento delle passività pregresse nei termini sanciti dal d.l. n. 35 del 2013 e, in particolare, l'utilizzazione della «quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione»; infatti, l'anomala utilizzazione delle anticipazioni di liquidità autorizzata dalle disposizioni impugnate lede l'equilibrio del bilancio, il principio di sana gestione finanziaria e, contemporaneamente, la "regola aurea" contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost., secondo cui l'indebitamento degli enti territoriali deve essere riservato a spese di investimento (sentenza n. 4 del 2020) IIIQ20.
- Con la **sentenza n. 224/2023**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 43, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, nella parte in cui non prevede che è garantita idonea iscrizione nel fondo anticipazione di liquidità di una somma di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio e non restituite, non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata. Ciò in quanto l'ottenimento delle risorse a titolo di anticipazione non determini un'indebita espansione della capacità di spesa dell'ente; sicché «è previsto l'obbligo di sterilizzare l'anticipazione, affinché la stessa da strumento di flessibilizzazione della cassa non diventi anomalo mezzo di copertura di nuove spese e di riduzione del disavanzo con modalità contrarie agli artt. 81 e 119, sesto [oggi settimo] comma, Cost.» (sentenza n. 181 del 2015). Le risorse ottenute dal fondo di rotazione devono, quindi, essere sterilizzate nel fondo anticipazioni liquidità, perché altrimenti costituirebbero una surrettizia modalità di copertura di nuova spesa. In altri termini, l'anticipazione non deve rappresentare una risorsa aggiuntiva per la copertura di nuove spese o futuri disavanzi, bensì fornire liquidità per onorare debiti pregressi, già regolarmente iscritti in bilancio ed impegnati o comunque vincolati. (IIIQ23).

Anticipazione di cassa

- vìola l'art. 119, comma 6, Cost. la disposizione regionale che prevede la possibilità di attivare anticipazioni di cassa senza limiti quantitativi, con il ricorso a istituti di credito diversi dal tesoriere e stabilendo di allocare tali anticipazioni nelle partite di giro, in quanto tale previsione: a) per un verso, detta una disciplina distinta e senza nessun riferimento a quella stabilita dallo Stato per gli enti territoriali della stessa natura; b) per altro verso assume una non consentita funzione di copertura della spesa, permettendo di disporre di risorse finanziarie di natura creditizia indipendentemente da ogni riscontro circa la correlazione delle stesse all'esistenza di entrate non ancora riscosse; donde, tale operazione, ampliando di fatto le possibilità di spesa consentite dalle risorse a disposizione, costituisce lesione del principio dell'equilibrio del bilancio strettamente correlato alla "regola aurea" contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost. (sentenza n. 188 del 2014) IIQ14;
- non è consentito coprire nuovi oneri con anticipazioni di liquidità (sentenza n. 181 del 2015) IIQ15;

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

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

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

Adozione, per via legislativa, di meccanismo manipolativi dei disavanzi degli enti

- con la **sentenza n. 115/2020**, la Corte ha stigmatizzato l'adozione, per via legislativa, di meccanismi manipolativi dei disavanzi degli enti territoriali. IIQ20.

Norma regionale che procrastina la disciplina statale sui principi contabili

Con la **sentenza n. 235/2020**, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., l'art. 11 della legge reg. Siciliana n. 14 del 2019, che sostituisce le parole «31 dicembre 2018» con le parole «31 dicembre 2020» nell'art. 7, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018. La norma regionale impugnata dal Governo procrastina di due anni l'adozione, per gli organismi e per gli enti strumentali della Regione, della disciplina sui principi contabili e sugli schemi di bilancio recata dal d.lgs. n. 118 del 2011.
Secondo la Corte, tale dilazione avrebbe dovuto disporsi non con legge regionale, ma, semmai, con la procedura concertativa o "pattizia" richiesta dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, mediante la quale tutte le disposizioni attuative della legge di delegazione si applicano agli enti ad autonomia differenziata solo se recepite tramite le speciali procedure previste per le norme di attuazione statutaria, di cui all'art. 43 dello stesso statuto. La circostanza, poi, che la decorrenza censurata segua altri analoghi interventi del legislatore regionale, non fatti oggetto di impugnativa statale, non può costituire elemento emendativo della lesione dell'evocato parametro, che intesta allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici (in relazione alla quale è richiamata la sentenza n. 80/2017), tenuto conto inoltre della natura del d.lgs. n. 118 del 2011, quale norma interposta

in tale materia, e del fatto che l'art. 1, comma 1, dello stesso decreto legislativo è espressione di un principio generale di armonizzazione che governa i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, ivi incluse le autonomie speciali. IIIQ20.

Norma regionale che procrastina il termine per l'approvazione del rendiconto

Con la **sentenza n. 250/2020**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 6, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 24 aprile 2019, n. 4 (Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021. Modificazioni di leggi regionali), in base al quale si dispone: «[a]i sensi dell'articolo 29, comma 1, della legge regionale 11 dicembre 2015, n. 19 (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018), il termine di approvazione del rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario 2018 è posticipato al 31 maggio 2019».
In proposito, la Corte ha già ricordato di avere già evidenziato (sentt. nn. n. 184 del 2016 e n. 80 del 2017) che la scansione temporale degli adempimenti del ciclo di bilancio, dettati dalla normativa statale, risulta funzionale a realizzare la unitaria rappresentazione dei dati della contabilità nazionale, e si impone anche alle Regioni a statuto speciale, in quanto parti della "finanza pubblica allargata".
Secondo la Corte, il differimento del termine di uno degli adempimenti cardine di tale ciclo, qual è l'approvazione del rendiconto della gestione, non configura uno scostamento meramente formale, atteso che «la sincronia delle procedure di bilancio è collegata alla programmazione finanziaria statale» e alla redazione delle connesse manovre finanziarie, operazioni che richiedono la previa conoscenza da parte dello Stato di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei (in tal senso, sentenza n. 184 del 2016).
Ne deriva che la tempistica dettata dal legislatore statale per l'approvazione dei documenti di bilancio, nel costituire elemento coessenziale per il conseguimento dell'indicato obiettivo, è sottratta alla possibilità di interventi anche da parte delle Regioni a statuto speciale.
Ciò al fine di evitare una nuova frammentazione del quadro regolatorio, che la competenza esclusiva assegnata allo Stato in sede di riforma della Carta costituzionale ha inteso superare allo scopo di assicurare un contestuale, e dunque efficace, monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica.
Del resto, il rilievo dell'ottemperanza del termine annuale dettato dalla disciplina statale per l'approvazione del rendiconto trova implicita conferma nel principio contabile generale costituito dalla "annualità" dell'approvazione dei documenti di bilancio, sia di previsione che di rendicontazione, contemplato all'Allegato 1 del d.lgs. n. 118 del 2011, come affermato dall'art. 3 del medesimo decreto legislativo.
L'esigenza del rispetto del termine posto dal legislatore statale è tanto più evidente ove si consideri anche che dall'approvazione del rendiconto decorre quello di trasmissione dei dati da parte dell'amministrazione interessata alla Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP), di cui all'art. 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).
Da qui l'esigenza ineludibile, ai fini dell'attuazione del principio dettato dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che sia lo Stato a determinare una data unica e comune anche per l'approvazione del rendiconto da parte delle amministrazioni pubbliche, e che solo lo Stato possa, quindi, disporre un differimento dei termini previsti in via ordinaria per l'approvazione dei documenti di bilancio, ivi compreso il rendiconto, a ragione di sopraggiunte rilevanti esigenze. IIIQ20.

L'impiego tipizzato dell'avanzo "libero"

Con la **sentenza n. 167/2021**, la Corte ha risolto nel senso dell'infondatezza una questione di legittimità costituzionale di una norma regionale in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in base alla quale veniva consentito, per il 2020, di destinare l'avanzo disponibile alla copertura finanziaria delle minori entrate dovute alle deliberazioni comunali di riduzione ed esenzione di TARI, TOSAP e COSAP.
Nell'occasione, la Corte, ritenendo la questione sussumibile nell'ambito materiale dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, ha evidenziato che l'avanzo "libero" «non può essere inteso come una sorta di utile di esercizio, il cui impiego sarebbe nell'assoluta discrezionalità dell'amministrazione. Anzi, l'avanzo di amministrazione "libero" delle autonomie territoriali è soggetto a un impiego tipizzato» (sentenza n. 138 del 2019).
Infatti, l'art. 42, comma 6, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), per le Regioni, e l'art. 187, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), per gli enti locali, stabiliscono, in maniera sostanzialmente coincidente, i possibili impieghi della quota libera dell'avanzo di amministrazione e il relativo ordine di priorità. In particolare, specificamente per gli enti locali, essi consistono: 1) nella copertura dei debiti fuori bilancio; 2) nella salvaguardia degli equilibri di bilancio di cui all'art. 193 del d.lgs. n. 267 del 2000, ove non possa provvedersi con mezzi ordinari; 3) nel finanziamento delle spese di investimento; 4) nel finanziamento delle spese correnti a carattere non permanente; 5) nell'estinzione anticipata dei prestiti. IIIQ21

L'art. 42, comma 12, d.lgs. n. 118/2011: norma interposta, espressione dell'esigenza di armonizzare i bilanci pubblici quanto allo specifico profilo della disciplina del disavanzo di amministrazione e della uniformità dei tempi del suo ripiano

Con la **sentenza n. 246/2021**, la Corte ha ritenuto la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale, promosse nei confronti di talune disposizioni della legge reg. Basilicata n. 40 del 2020 e n. 8 del 2021, nella parte in cui dispongono il ripiano del disavanzo di amministrazione presunto riveniente dall'esercizio 2018 in più esercizi e più precisamente fino a quello 2024.
Nell'accogliere la prospettazione del rimettente, la Corte ha evidenziato che il principio contabile applicato contenuto nel paragrafo 9.2.28 dell'Allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011 disciplina gli effetti della «tardiva approvazione» del rendiconto di un esercizio (il rendiconto non è stato approvato dal Consiglio regionale né entro il termine del 31 luglio 2019, come richiesto dall'art. 18, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 118 del 2011, né nel successivo tempo utile a consentire, mediante variazioni al bilancio dell'esercizio 2019, l'adozione delle misure di recupero del disavanzo 2018), cioè quella «che non consente l'applicazione del disavanzo al bilancio dell'esercizio successivo a quello in cui il disavanzo si è formato». Da essa si fa conseguire l'effetto che il disavanzo di amministrazione è ritenuto «assimilabile al disavanzo non ripianato di cui alla lettera b) del paragrafo 9.2.26, ed è ripianato applicandolo per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione».
Quando l'ente non abbia approvato il rendiconto di un determinato esercizio e non abbia recuperato il relativo disavanzo presunto entro quello successivo, è tenuto a ripianarlo per intero nell'esercizio in cui il disavanzo effettivo emerge, rimanendo preclusa la possibilità di considerarlo un "nuovo" disavanzo, cui applicare il ripiano triennale.

La Corte ha concluso che il rendiconto costituisce un adempimento essenziale nel processo di «*accountability* nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi» (sentenza n. 49 del 2018); appare quindi del tutto coerente che la richiamata disposizione faccia discendere le suddette, rigorose, implicazioni al verificarsi di un improprio trascinamento nel tempo dei disavanzi presunti.
La distribuzione della componente originata nel 2018 fino all'esercizio 2024, operata dalle disposizioni regionali oggetto di censura, determinando una complessiva durata quinquennale del percorso di ripiano, contrasta con l'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., viola la menzionata norma interposta – espressione della esigenza di armonizzare i bilanci pubblici quanto allo specifico profilo della disciplina del disavanzo di amministrazione e della uniformità dei tempi del suo ripiano (sentenza n. 235 del 2021) - che inerisce alla competenza legislativa esclusiva statale sull'armonizzazione dei bilanci pubblici.
Difatti, la norma statale evocata è chiara nell'ammettere, in subordine al ripiano immediato, la possibilità di frazionare il recupero del disavanzo «negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, e dunque in chiaro collegamento con la programmazione triennale» (sentenza n. 18/2019); in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio» (art. 42, comma 12, terzo periodo, del d.lgs. n. 118 del 2011). In sostanza, la norma interposta non consente di superare la durata della programmazione triennale, ritenuta congrua per il ripristino dell'equilibrio dell'ente turbato dalla emersione di un disavanzo ordinario. Il che non appare arbitrario dato il determinante rilievo che il "fattore tempo" assume per l'effettività delle regole di corretta gestione finanziaria. IIIQ21;

Con la **sentenza n. 268/2023**, la Corte costituzionale l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera dd), della legge della Regione Molise 30 dicembre 2020, n. 17 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019) e del relativo Allegato 30 (Relazione al Conto del Bilancio e alla gestione economico patrimoniale, contenente anche la nota informativa sugli strumenti finanziari derivati della Regione), nella parte in cui dispone il ripiano del disavanzo di amministrazione non recuperato nel corso dell'esercizio 2019, nonché dell'ulteriore disavanzo emerso nel medesimo anno in più esercizi.
Al riguardo, la Corte ha evidenziato che la disposizione censurata viola i principi contabili applicati contenuti nei paragrafi 9.2.26 e 9.2.28 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 che disciplinano gli effetti della «tardiva approvazione» del rendiconto di un esercizio, che, in quanto tale, «non consente l'applicazione del disavanzo al bilancio dell'esercizio successivo a quello in cui il disavanzo si è formato». Dai menzionati principi consegue che, in caso di approvazione tardiva, il disavanzo di amministrazione non ripianato in corso di esercizio, nonché l'eventuale ulteriore disavanzo emerso, sono ripianati applicandoli per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione. La Corte ha esplicitamente fatto riferimento al proprio orientamento secondo il quale «[q]uando l'ente non abbia approvato il rendiconto di un determinato esercizio e non abbia recuperato il relativo disavanzo presunto entro quello successivo, è tenuto a ripianarlo per intero nell'esercizio in cui il disavanzo effettivo emerge, rimanendo preclusa la possibilità di considerarlo un "nuovo" disavanzo, cui applicare il ripiano triennale» (sentenza n. 246 del 2021). (IIIQ23).

Armonizzazione, recupero del disavanzo e fattore tempo

Con la **sentenza n. 168/2022**, ha affermato che la Regione è tenuta al rispetto della normativa in tema di armonizzazione dei bilanci pubblici e, in particolare, del paragrafo 9.2.27

dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, che impone all'ente di aggiungere al primo esercizio del bilancio di previsione le quote del disavanzo già applicate al bilancio dell'esercizio precedente «e presumibilmente non recuperate». Il disavanzo presunto non ripianato nel 2020 avrebbe pertanto dovuto essere recuperato nell'esercizio 2021, primo esercizio del bilancio approvato dalla legge reg. Basilicata n. 20 del 2021 e non ripartito anche negli esercizi successivi, come invece previsto dalla Tabella impugnata. [Nella specie, la preclusione all'ulteriore trascinamento delle quote di disavanzo originate negli esercizi 2018 e 2019 discende dalla constatazione che l'importo «da ripianare» nell'esercizio 2020 è stato ripianato solo in minima parte nel corso dello stesso esercizio. Ciò perché, non avendo la Regione approvato il rendiconto degli esercizi 2018 e 2019 in tempo utile a disporre la tempestiva copertura dei relativi disavanzi, in base al principio contabile di cui al paragrafo 9.2.28, questi andavano ripianati già nell'esercizio 2020 e, per la parte non recuperata, nell'esercizio immediatamente successivo.

Con la **sentenza n. 168/2022**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, e dell'Allegato O della legge reg. Basilicata n. 20 del 2021, nella parte concernente il ripiano del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2019, perché quest'ultimo Allegato continuerebbe a prevedere il «ripiano dei disavanzi pregressi fino all'esercizio 2024, in tal modo riproducendo una tempistica già censurata» dallo Stato con riferimento al prospetto originario della legge reg. Basilicata n. 40 del 2020 (Allegato O2) e dichiarata illegittima dalla Corte con la sentenza n. 246 del 2021. La Corte, attesa l'identità del contenuto normativo, ha ritenuto sussistente il denunciato contrasto con l'evocato art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., poiché anche le previsioni sopravvenute «disegnano una estensione del percorso di ripiano anche negli esercizi 2023 e 2024, determinandone una complessiva durata quinquennale» (sentenza n. 246 del 2021). Infatti, la norma statale evocata, nell'ammettere, in subordine al ripiano immediato, la possibilità di frazionare il recupero del disavanzo nel triennio considerato nel bilancio di previsione e in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale «si pone "in chiaro collegamento con la programmazione triennale" (sentenza n. 18 del 2019)», la cui durata va «ritenuta congrua per il ripristino dell'equilibrio dell'ente turbato dalla emersione di un disavanzo ordinario. Il che non appare arbitrario dato il determinante rilievo che il "fattore tempo" assume per l'effettività delle regole di corretta gestione finanziaria» (sentenza n. 246 del 2021).

Con la medesima **sentenza n. 168/2022**, la Corte ha ritenuto che le modalità di copertura del disavanzo presunto al 31 dicembre 2020, come rappresentate dalle previsioni impugnate, contrastano complessivamente con i principi contabili evocati di cui all'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 e con i principi contabili indicati nei paragrafi 9.2.27 e 9.2.28 dell'Allegato 4/2 allo stesso decreto, violando dunque la competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. [Nella specie, l'impugnato Allegato O2 disegnava una modalità di applicazione del disavanzo presunto contrastante con le possibilità ammesse dai principi di armonizzazione dei bilanci pubblici, in quanto, il ripiano di entrambe le componenti del deficit – derivanti rispettivamente dalla gestione degli esercizi 2018 e 2019 – risultava articolato in tempi eccedenti il termine della programmazione di bilancio, poiché ciascuna quota sarebbe stata completamente recuperata nel quarto esercizio successivo a quello in cui si è formata, e non entro il terzo, come dispone l'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011. Il *vulnus* descritto, inficiando la scansione di ripiano prevista dalle norme regionali impugnate, preclude

pertanto alle stesse di protrarre il recupero del disavanzo oltre il primo esercizio del bilancio in corso di gestione].

Con la stessa **sentenza n. 168/2022**, la Corte ha ritenuto in contrasto con i ai paragrafi 9.2.27 e 9.2.28 dell'Allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011, la norma regionale contenuta nella legge di assestamento di bilancio che consenta il ripiano del disavanzo originata nel 2018 – esercizio il cui rendiconto è stato approvato tardivamente –, poiché il frazionamento di tale componente in un numero di esercizi eccessivo produce il duplice effetto, da un lato, di ridurre l'importo delle quote periodiche e, dall'altro, di eludere l'obbligo di incrementare la singola quota dell'importo non ripianato nei precedenti esercizi.[Per motivi analoghi, anche la previsione del ripiano della quota del disavanzo originata nel 2019 contrasta con gli stessi richiamati principi contabili, perché l'inizio del suo recupero avverrebbe soltanto nell'esercizio 2022, ossia nel terzo esercizio successivo a quello della emersione di tale disavanzo; il ritardo nell'avvio di tale necessaria misura risulta peraltro aggravato dall'assenza del rendiconto di quell'esercizio, non ancora approvato]; sicché, le previsioni regionali impugnate delineano modalità di copertura del disavanzo presunto al 31 dicembre 2020 contrastanti con i richiamati principi contabili, inattendibili sotto il profilo contabile e tali da determinare un indebito «trascinamento nel tempo» del disavanzo stesso (sentenza n. 246 del 2021) (IIQ22).

Armonizzazione dei bilanci pubblici: violazione del principio di annualità in tema di riconoscimento di debiti fuori bilancio

Con le **sentenze nn. 114 e 122/2023**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 14, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii. (parametro interposto), in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», in quanto, vulnerando il principio di annualità del bilancio, l'art. 1 della legge reg. Molise n. 14 del 2022 riconosce la legittimità di debiti assunti dalla stessa Regione in assenza della relativa registrazione nei documenti di bilancio, mentre l'art. 2 individua la copertura finanziaria degli oneri derivanti da questo stesso riconoscimento su risorse del precedente esercizio 2021.

Armonizzazione dei bilanci pubblici e legislazione regionale onerosa: la perimetrazione delle spese sanitarie (art. 20 d.lgs. n. 118/2011)

Con la **sentenza n. 176/2023**, la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25 della legge reg. Abruzzo n. 24 del 2022, promosse in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto la disciplina regionale introduce una prestazione a connotazione sociale (nessuna delle misure introdotte dalla legge reg. Abruzzo n. 28 del 2021 riguarda prestazioni a contenuto terapeutico necessarie al trattamento della malattia oncologica), non rientrante nel perimetro delle entrate e uscite sanitarie di cui all'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, escludendosi in radice che venga in rilievo l'evocato tema dell'elusione dell'obbligo di garantire la «spesa "necessaria"» destinata ai livelli essenziali di assistenza.
Consegue che, nella specie, non si attivano i vincoli connessi ai piani di rientro dal disavanzo sanitario, poiché la norma regionale impugnata ha introdotto i benefici in questione nell'esercizio della competenza residuale nella materia dei servizi sociali «facendoli confluire nelle congruenti voci di spesa del bilancio regionale»; dal che discende

l'infondatezza delle questioni riferite alla violazione degli evocati principi di coordinamento finanziario e di copertura finanziaria.

V*iolazione della regola aurea che consente il ricorso all'indebitamento solo per spese di investimento*

Con la **sentenza n. 224/2023**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 43, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, in legge 11 novembre 2014, n. 164, nella parte in cui non prevede che l'utilizzo delle risorse agli stessi enti attribuibili a valere sul fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali di cui all'art. 243-*ter* del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), deve avvenire solo a titolo di cassa.
Infatti, secondo la Corte, la norma, consentendo l'impiego delle risorse ottenute dal fondo di rotazione a titolo di copertura per il pagamento dei debiti fuori bilancio e per il recupero del disavanzo, si pone direttamente in contrasto con la cosiddetta regola aurea che prescrive di effettuare indebitamenti solo per spese di investimento (art. 119, settimo comma, Cost.), con pregiudizio degli equilibri dell'ente locale e con un effetto migliorativo non veritiero del risultato di amministrazione.
La Corte ha, in proposito, ribadito che «l'anticipazione di liquidità, per il suo carattere neutrale rispetto alla capacità di spesa dell'ente, deve essere finalizzata esclusivamente al pagamento dei debiti scaduti relativi a partite già presenti nelle scritture contabili di precedenti esercizi e non figurare come componente attiva del risultato di amministrazione» (sentenza n. 274 del 2017).
La disposizione in esame, dunque, nella parte in cui non prevede che l'utilizzo delle risorse attribuibili agli enti locali che hanno deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale a valere sul "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali" di cui all'art. 243-*ter* del d.lgs. n. 267 del 2000 deve avvenire solo a titolo di cassa, viola tanto l'art. 119, settimo comma, Cost., quanto i principi dell'equilibrio di bilancio e dell'obbligo di copertura della spesa, di cui agli artt. 81, terzo comma, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., poiché l'impiego del fondo di rotazione a titolo di copertura del disavanzo pregresso e dei debiti fuori bilancio determina un apparente miglioramento del risultato di amministrazione con conseguente espansione della capacità di spesa priva di copertura che si riflette sugli equilibri di bilancio dell'ente.

Declaratoria di illegittimità costituzionale per gli enti locali che abbiano indebitamente utilizzato le anticipazioni di liquidità: effetti

Quanto agli effetti della pronuncia di illegittimità costituzionale per gli enti locali che abbiano utilizzato le anticipazioni di liquidità dal fondo di rotazione a copertura dei debiti fuori bilancio e per la riduzione del disavanzo e abbiano contestualmente iniziato il relativo piano di ammortamento, con la sentenza **n. 224/2023**, la Corte ha anche affermato che - fermo restando che non è comunque consentita alcuna utilizzazione delle anticipazioni di liquidità per modificare il risultato di amministrazione - la pronuncia medesima produce un'efficacia immediatamente vincolante per la nuova definizione del disavanzo e conseguentemente impone l'adozione di adeguate correzioni atte a porvi rimedio. Infatti, conformemente a quanto già affermato dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 4 del 2020, è stato ribadito che non è necessario che l'amministrazione riapprovi, risalendo all'indietro, i bilanci antecedenti alla presente pronuncia, «essendo sufficiente che siano ridefinite correttamente tutte le espressioni finanziarie patologiche prodottesi nel tempo, applicando a ciascuna di esse i rimedi giuridici consentiti nel periodo di riferimento, in modo da ricalcolare il risultato di amministrazione secondo i canoni di legge. […] Tenuto conto

dell'accentuata mutevolezza del "tempo finanziario" che determina continue sopravvenienze di natura fattuale e normativa, è proprio il rispetto del principio dell'equilibrio dinamico ad assicurare la bilanciata congiunzione tra il principio di legalità costituzionale dei conti e l'esigenza di un graduale risanamento del deficit, coerente con l'esigenza di mantenere il livello essenziale delle prestazioni sociali durante l'intero periodo di risanamento».

Distrazione di risorse destinate ai LEA

Con la **sentenza n. 233/2023**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale) sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione alla norma interposta di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del2011, è fondata.
Tale disposizione del decreto legislativo in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici è specificamente funzionale, coerentemente con la rubrica della stessa (Trasparenza dei conti sanitari e finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali), a evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati alla garanzia dei LEA, ovvero proprio quei fenomeni che hanno concorso al determinarsi delle gravissime situazioni prima descritte.
Difatti, l'art. 20, al comma 1, richiede alle regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, «un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale», al dichiarato «fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti» di programmazione finanziaria sanitaria.
Per conseguire tale obiettivo nello stesso comma 1 si prescrive l'adozione di un'articolazione di capitoli di bilancio che consenta di garantire «separata evidenza» delle grandezze ivi tipizzate, la prima delle quali, nella sezione A) «[e]ntrate» (lettera a), indica il «finanziamento sanitario ordinario corrente quale derivante» dalle richiamate fonti di programmazione, cui corrisponde, alla lettera a) della sezione B) «[s]pesa», la «spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA […]».
Per il perimetro sanitario così portato ad evidenza, sono poi fissate specifiche regole contabili che, come enuncia il successivo comma 2, sono volte a «garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria».
La disposizione censurata, ponendosi in contrasto con i parametri richiamati, da un lato, autorizza «l'utilizzo di una quota del Fondo sanitario» per finanziare le quote residue del prestito ottenuto dal MEF da regioni in piano di rientro, dall'altro, non ha natura sanitaria: mentre il debito regionale preesistente, da estinguere immediatamente con le risorse anticipate, era sì attinente al settore sanitario, il debito di restituzione della liquidità, oggetto della norma censurata, ha invece un carattere meramente finanziario, in quanto diretto a rimborsare lo Stato e non più i fornitori del servizio sanitario.
In altri termini, il prestito assentito dalla legge n. 244 del 2007 ha fronteggiato le esigenze di cassa, al fine di consentire alle regioni di estinguere debiti sanitari già iscritti nel loro bilancio o in quello dei loro enti, per cui si è caratterizzato per un vincolo di destinazione che si è impresso sul necessario utilizzo delle somme oggetto del finanziamento per pagare tempestivamente i debiti pregressi della sanità. Per converso, il rimborso del prestito statale ha quale causa la mera (e neutrale) restituzione delle somme prestate e, dunque, rispondendo ad una pura logica finanziaria, è del tutto estraneo al vincolo di destinazione riferito alle spese sanitarie.

La Corte ha aggiunto che con la disposizione di legge oggetto di censura, la Regione realizza un'operazione che, a fronte della diminuzione delle risorse per i LEA, amplia la capacità di spesa nel settore non sanitario, cioè ordinario, del bilancio regionale (sul quale, invece, dovrebbe gravare l'onere dell'ammortamento del prestito).
È la stessa legge di stabilità regionale n. 3 del 2016, nella quale è presente il censurato art. 6, a dare atto – nel prospetto allegato richiamato dall'art. 74 della stessa – che gli effetti finanziari di tale disposizione consistono in «minori spese finali» per il bilancio regionale, ossia in «maggiori risorse» che altre previsioni della stessa legge regionale hanno contestualmente impiegato per spesa discrezionale.
In questi termini, si realizza un effetto non dissimile da quello stigmatizzato da questa Corte nella sentenza n. 181 del 2015, laddove l'improprio utilizzo da parte del legislatore regionale delle risorse ottenute a titolo di anticipazione di liquidità per l'estinzione di debiti commerciali, anche del settore sanitario, portava ad «ampliare la spesa di competenza dell'esercizio».
In conclusione, la disposizione censurata correla a una entrata certamente sanitaria (il Fondo sanitario) una spesa invece estranea a questo ambito, alterando così la struttura del perimetro sanitario prescritto dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, la cui finalità di armonizzazione contabile risulta chiaramente elusa, con violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. La Corte ha altresì ritenuto violato l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Disattendendo le regole contabili del perimetro sanitario, all'onere per la restituzione del prestito allo Stato – spesa non sanitaria – è stata data copertura con le specifiche risorse ordinarie destinate alle spese correnti per il finanziamento e la garanzia dei LEA, distraendole così dalla loro originaria finalità.

Equilibrio del bilancio e garanzia dei diritti di prestazione

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

- la tutela del diritto alla salute non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie delle quali dispone, anche se le esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, operato in relazione alle risorse organizzative e finanziarie disponibili, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana (sentenza n. 203 del 2016) IIIQ16;

- non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale relative al cd. blocco della perequazione automatica in considerazione delle contingenti esigenze finanziarie di cui il legislatore ha tenuto conto nell'esercizio della sua discrezionalità e nell'attuazione dei principi di adeguatezza e di proporzionalità dei trattamenti pensionistici; tali esigenze sono preservate attraverso un sacrificio parziale e temporaneo dell'interesse dei pensionati a tutelare il potere di acquisto dei propri trattamenti (sentenza n. 250 del 2017) IIIQ17;

- il carattere limitato delle risorse pubbliche giustifica la necessità di una predeterminazione complessiva – e modellata su un parametro prevedibile e certo – delle risorse che

l'amministrazione può corrispondere a titolo di retribuzioni e pensioni, in attuazione del principio del pareggio di bilancio, consacrato dall'art. 81 Cost., volto al contenimento della spesa nel settore pubblico (sentenza n. 124 del 2017) IIQ17;

- con la **sentenza n. 235/2020**, la Corte ha osservato, con riferimento alla sostenibilità, che il sistema pensionistico regionale –espressione dell'art. 38 Cost., quale norma ispirata dal presupposto per cui detta sostenibilità (ossia l'equilibrio tra spesa previdenziale ed entrate a copertura della stessa) venga assicurata anzitutto all'interno dello stesso sistema, in ragione della contribuzione dei "lavoratori", essendo l'intervento statale ad "integrazione" – da un lato, vedrebbe aumentato il carico finanziario della spesa per i trattamenti di quiescenza (in ragione della più giovane età dei pensionati), dall'altro, non sarebbe sostenuto, nel tempo, da adeguate risorse contributive in assenza di nuove assunzioni. Donde, ad avviso della Corte, un disequilibrio finanziario il cui rimedio non potrebbe che essere – come, del resto, è nel sistema attuale gestito "a ripartizione" − l'assunzione dei relativi oneri a carico del bilancio regionale, che la norma denunciata non indica affatto. IIIQ20.

Emergenza finanziaria e principio dell'affidamento

- in difetto di adeguato bilanciamento fra l'interesse pubblico perseguito dal legislatore ed i detentori di posizioni giuridiche consolidate, nemmeno la sopravvenienza dell'interesse dello Stato alla riduzione del debito pubblico, alla cui tutela è diretto l'intervento legislativo nell'ambito del quale si colloca anche la norma denunciata, può costituire adeguata giustificazione di un intervento tanto radicale da determinare la compressione di situazioni giuridiche rispetto alle quali opera un legittimo affidamento (sentenza n. 216 del 2015) IIIQ15;
- l'affidamento non esclude che il legislatore possa assumere disposizioni che modifichino in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, ma esige che ciò avvenga alla condizione che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto (sentenza n. 56 del 2015) IQ15;
- quanto al rapporto tra sacrificio imposto al titolare di una situazione soggettiva perfetta, derivante da un contratto regolarmente stipulato, ed esigenza di contenimento della spesa, è necessario che la norma che imponga detto sacrificio sia corredata da specifica relazione tecnica circa i risparmi da conseguire (sentenza n. 108 del 2016) IIQ16;
- premesso che l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica è un «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto», deve escludersi che la norma in contestazione (riduzione delle risorse finanziarie, rispetto all'esercizio precedente, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera), si traduca in una scelta irragionevole e arbitraria alla stregua dei principi di cui agli artt. 3, 41 e 97 Cost., in quanto dettata dallo specifico contesto di necessità e urgenza indotto dalla grave crisi finanziaria che ha colpito il Paese a partire dalla fine del 2011, tenuto conto che, anche sulla base dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU e della giurisprudenza della CEDU, un contesto nel quale le misure di riequilibrio dell'offerta sanitaria per esigenze di

razionalizzazione della spesa pubblica costituiscono una "causa" normativa adeguata a giustificare la penalizzazione degli operatori privati (sentenza n. 203 del 2016) IIIQ16;

- la norma che prevede, con decorrenza retroattiva dal 1° luglio 2010, l'onerosità del regime della ricongiunzione verso il regime dell'assicurazione generale obbligatoria dei contributi versati presso gestioni alternative, vanifica l'affidamento legittimo che i lavoratori avevano riposto nell'applicazione del regime vigente al tempo della presentazione della domanda, principio che si configura quale elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto (sentenza n. 147 del 2017) IIQ17;
- deve escludersi che, in capo ai titolari di trattamenti pensionistici, si fosse determinato un affidamento nell'applicazione della disciplina immediatamente risultante dalla sentenza n. 70 del 2015, poiché quest'ultima rendeva prevedibile un intervento del legislatore che, nell'esercizio della sua discrezionalità, disciplinasse nuovamente la perequazione relativa agli anni 2012 e 2013 sulla base di un bilanciamento di tutti gli interessi costituzionali coinvolti, in particolare di quelli della finanza pubblica; né un affidamento avrebbe potuto determinarsi, data l'immediatezza dell'intervento operato dal legislatore, effettuato a distanza di soli ventuno giorni dal deposito della sentenza n. 70 del 2015 (sentenza n. 250 del 2017) IIIQ17;

Controllo della Corte dei conti

Legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto regionale in relazione a parametri competenziali con ridondanza su quelli finanziari

Sussiste la legittimazione della Corte dei conti – in sede di giudizio di parificazione - a sollevare questione di legittimità costituzionale «non solo in riferimento all'art. 81 Cost., ma anche all'art. 117, secondo comma, lettere l) e o), Cost., la cui violazione comporterebbe l'alterazione del risultato di amministrazione e l'aumento della spesa del personale oltre i limiti consentiti dai vincoli di finanza pubblica» (sentenze nn. 138 e 146 del 2019; n. 196 del 2018) IIQ19; tale orientamento è stato confermato con le sentenze n. 112, 189 e 244/2020: la Corte dei conti, sezione regionale di controllo, è legittimata, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale, a sollevare questioni di legittimità costituzionale, anche in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., se evocato in correlazione funzionale con l'art. 81 e con l'art. 97, primo comma, Cost. (sentenze n. 253 del 2023; n. 146 del 2019 e n. 196 del 2018) IIIQ20;

Con la **sentenza n. 244/2020**, la Corte ha esaminato diverse questioni di legittimità costituzionale sollevate nella sede del giudizio di parificazione del rendiconto regionale, dando continuità al proprio orientamento circa la legittimazione della Corte dei conti a sollevare, in tale sede, questioni di costituzionalità di leggi di spesa regionali per ridondanza (con effetti indiretti su parametri finanziari), e cioè in riferimento a parametri diversi da quelli finanziari, solo se evocati in correlazione funzionale con questi ultimi, quindi nelle circostanze in cui la loro violazione sia tale da determinare l'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata (fra le altre; sentenze n. 146 e n. 138 del 2019; ordinanza n. 181 del 2020). IIIQ20.
Con tre ulteriori sentenze (**n. 247, n. 235, n. 215/2021**), la Corte costituzionale ha confermato l'orientamento circa la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale.

La Corte ha dunque riconosciuto la legittimazione, quale giudice *a quo*, della Corte dei conti a sollevare le presenti questioni di legittimità costituzionale, poiché «la Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, è legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria» (*ex plurimis*, sentenza n. 89/2017; nello stesso senso, sentenza n. 196/2018), «giacché nella parifica del rendiconto regionale ricorrono integralmente tutte le condizioni per le quali è ammessa la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale […] e la situazione è "analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono" (sentenza n. 89/2017)» (sentenze n. 247, n. 235 e n. 215/2021).
Tale legittimazione ricorre anche nei casi in cui la lesione dei precetti finanziari sia la conseguenza della violazione di parametri attinenti al riparto delle competenze, allorquando la suddetta invasione sia funzionalmente correlata alla violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., per aver determinato un incremento delle poste passive del bilancio (nella specie) in riferimento al costo del personale (da ultimo, ancora sentenza n. 215 del 2021). IIIQ21.

Legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto regionale in relazione a parametri finanziari

Con la **sentenza n. 244/2020**, la Corte costituzionale ha ritenuto che la Corte dei conti sia legittimata a sollevare questione di legittimità costituzionale per ritenuta violazione diretta dei parametri finanziari. IIIQ20.

Legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di controllo sui bilanci e sugli equilibri finanziari degli enti

Sussiste la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede d'impugnazione avverso la delibera di approvazione o di diniego del piano di riequilibrio (l'art. 243-*quater*, comma 5, del T.U. enti locali), poiché è chiaro l'intento del legislatore di collegare strettamente, in questa materia, la funzione di controllo della Corte dei conti a quella giurisdizionale ad essa attribuita dal citato art. 103, terzo comma, Cost. (sentenza n. 18 del 2019) IQ19;

Legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di certificazione della compatibilità dei costi dei contratti collettivi.

Con la **sentenza n. 89/2023**, la Corte costituzionale ha ritenuto che, ai limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la funzione svolta dalla Corte dei conti nell'ambito del procedimento attinente alla certificazione di compatibilità dei costi dei contratti collettivi può dunque essere ricondotta a quella giurisdizionale, e quindi, in tale ambito, al giudice contabile va riconosciuta legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale, in riferimento ai parametri finanziari di cui agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., posti a tutela degli equilibri economico-finanziari. Ciò in quanto l'esigenza di fugare zone d'ombra nel controllo di legittimità costituzionale, «affermata […] dalla Corte quale tratto costitutivo del sistema di giustizia costituzionale, è tale da riflettersi sui criteri di valutazione dei requisiti di ammissibilità delle questioni» (sentenza n. 196 del 2018), come nel caso di specie. (IIQ23).

Equilibrio di bilancio e rispetto degli obblighi comunitari

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

Controllo di legalità – regolarità

- La finalità del controllo di legittimità e regolarità di cui agli artt. 148, comma 1, e 148-*bis* del TUEL e la stretta correlazione di tale attività con gli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. giustificano il conferimento alla Corte dei conti di poteri atti a prevenire con efficacia diretta pratiche lesive del principio della previa copertura e dell'equilibrio dinamico del bilancio degli enti locali (sentenza n. 40 del 2014, nonché sentenze nn. 266, 250 e 60 del 2013) IQ14;
- le misure interdittive assegnate alla Corte dei conti non sono indici di una supremazia statale né di un potere sanzionatorio nei confronti degli enti locali e neppure sono riconducibili al controllo collaborativo in senso stretto, ma sono strumentali al rispetto degli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. In questa prospettiva, funzionale ai princìpi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici, detti controlli possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai princìpi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio, che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza n. 39 del 2014) IQ14;
- il controllo di legittimità e regolarità contabile attribuito alla Corte dei conti si risolve in un esito plurimo, nel senso che ad esso è affidato il giudizio se i bilanci preventivi e successivi siano o meno rispettosi del patto di stabilità, siano deliberati in equilibrio e non presentino violazioni delle regole espressamente previste per dette finalità; sicché l'esercizio di questo tipo di controllo sugli enti locali da parte della locale Sezione della Corte dei conti circoscrive la funzione della magistratura contabile alla tutela preventiva e concomitante degli equilibri economici dei bilanci e della sana gestione finanziaria secondo regole di coordinamento della finanza pubblica conformate in modo uniforme su tutto il territorio, non interferendo con la particolare autonomia politica ed amministrativa delle amministrazioni destinatarie (sentenza n. 39 del 2014) IQ14;
- il controllo di legittimità-regolarità sui bilanci presenta – rispetto al controllo sugli atti – un carattere ulteriore che lo avvicina ancor più al sindacato giurisdizionale (sentenza n. 18 del 2019) IQ19;

Corte dei conti e giudizio di parificazione

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

Relazioni della Corte dei conti sulla copertura finanziaria delle leggi regionali

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

Potere interdittivo delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti

- le funzioni di controllo della Corte dei conti trovano un limite nella potestà legislativa dei Consigli regionali che, in base all'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, la esercitano in piena autonomia politica, senza che organi ad essi estranei possano né vincolarla né incidere sull'efficacia degli atti che ne sono espressione (salvo, ovviamente, il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale); ne discende che l'impugnato comma 7 dell'art. 1 del decreto-legge n. 174 del 2012, nella parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni, contrasta con gli invocati parametri costituzionali e statutari che garantiscono alle Regioni la potestà legislativa nelle materie di loro competenza (sentenza n. 39 del 2014) IQ14;

Finanza pubblica ed effetti sentenze Corte costituzionale

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